

---

## 美国非营利组织的法律制度初探

高新军

美国没有专门的商会、行业协会法律，只有针对非营利组织的法律。在联邦一级，是由联邦政府财政部颁发的“国内税收法典”中第 501 条款 c 部分，由“国内税务服务局”负责执行。在州一级，各州也有针对非营利组织的法律。一般来说，联邦政府的 501 条款是一种给非营利组织免税待遇的条款。而各州制定的法律，才是既包括规范非营利组织的内容，又包括非营利组织在州范围内免税的内容。**总的来说，美国规范非营利组织的法律制度体现了对非营利组织创建权的自由宽松和涉及资金的严格监管，是在世界上独树一帜的“美国模式”。**笔者长期做美国地方治理的调查研究，其中也涉及到非营利组织的有关法律，在此做一介绍。

### 在美国，并不是所有的非营利组织都需要到政府注册登记

美国是民间非营利组织非常发达的国家。大的非营利组织包括各类非营利学校和学前教育机构；慈善医院；研究机构；基金会；各种慈善组织；教会；商会和贸易协会；文学艺术、体育协会；妇女组织；少数民族组织；野生动物保护组织；博物馆；非营利咨询服务组织；公共场所管理维护组织；历史文化遗迹保护组织等，小的则无所不包。一般看来，如何管理这么庞大的非营利组织，确实是个问题。

其实，美国的非营利组织并非都要在政府注册登记，只有那些有固定收入和雇员的非盈利组织才需要履行登记注册手续（Incorporation）。比如上面提到的那些大的非营利组织。笔者 2009 年 6 月在美国访问马萨诸塞州 Northampton 市律师 Mark 时，他告诉笔者，在美国（1）人们可以不用在政府那里登记或者注册的情况下，自由创建非营利性组织和自愿成立任何团体。（2）但是，如果这些组织有收入或者有雇员，那么，它们必须进行法人注册登记，接受每年的审计。如果想享受免税待遇，就必须填写免税身份的各种表格，进行申请。（3）关于商会的各种表格在美国联邦法典第 26 卷“国内税收法典”第 501 条款 c 部分第 6 项中（Internal Revenue Service Code - IRC 501(c) (6) Organizations），申请人可以从互联网上下载填写。

显然，进行注册登记的非营利组织，具有法人地位，与营利的企业法人具有同等权利，这有利于它们今后开展活动，如从银行获得贷款，与其他组织签约进行合作等，但它们的财务每年也要接受独立的审计。没有进行注册登记的非营利组织，由于没有法人地位，则没有这些便利。

### 进行注册登记的非营利组织，并非都是享受免税待遇的

确实，在美国有很多非营利组织有雇员和有固定的收入，也在当地政府进行了注册登记。但是，这并不意味着所有这些登记注册的非营利组织都享受免税待遇，因为要想享受免税待遇，还必须进行申请，具体法律条文就是美国财政部颁发的《美国国内税务法案》第 501 条款（Internal Revenue Service Code - IRC 501(c)）和各个州政府颁发的申请免除缴纳州境内所得税、消费税和房产税的有关条款。

501 条款内容丰富，内分：a、b、c、d 等 17 个不同类别，各部分下还有具体内容，如：（c）部分下面还有（1）、（2）、……（28）各项，分别列举了 26 种不同的非营利组织在免除联邦政府所得税方面的内容。在 501 条款（c）部分第 6 项就特指：商业和行业协会

---

作者为中央编译局比较政治与经济研究中心 研究员

---

(Business League)；商会和贸易理事会 (Chamber of commerce and board of trade)；房地产商协会 (Real estate board)；职业橄榄球联盟 (Professional football leagues) 等非营利组织。这些非营利组织要想获得免税待遇，就必须按照《美国国内税务法案》第 501 条款 c 部分中的第 6 项的规定 (Internal Revenue Service Code - IRC 501(c) (6) Organizations)，向联邦政府“国内税务服务局”提出申请。

非营利组织申请免税待遇，确实不是一件很容易的事情，需要委托律师来办理，还牵涉到一笔申请费用和律师费用。因为 501 条款本身就有许多表格，还要求非营利组织提供各种相关证明材料。材料准齐了，交上去，就需要耐心等待 1 年到多年。因为全国的非营利组织免税申请的批准权力都在联邦政府下属的国内税务服务局。这就好象美国绿卡申请一样，分为不同的类别，最具备条件的，也需要至少等待一年，至于其他申请者，等待 3 年至 5 年也不奇怪。申请州内免税待遇也同样要经历漫长等待，因为重重审查需耗费时日。

鉴于此，一些非营利组织即使在地方政府注册登记了，也没有获得免税待遇，或者说就根本没有时间和资金去进行有关申请，这种情况在美国地方的小型非营利组织中比较普遍。

### **享受免税待遇的非营利组织，其工作人员的收入也需要交税**

非营利组织获得了免税待遇，是特指这个法人可以免税。但是，非营利组织里的工作人员，如果从非营利组织获得了工资收入，还是需要交税的，这主要是指个人所得税 (Income Tax)。这种个人收入的纳税和非营利组织的免税同时存在，互不矛盾。这也是说，事实上非营利组织还是通过其雇员工资收入的方式向政府交了税。同时，非营利组织必须与政治活动保持距离，法律要求非营利组织的立场必须是中立的。

笔者在访问美国马萨诸塞州布鲁克林镇 (Town of Brookline) 律师 Roger Lipson 先生时，他告诉我，据他所知，美国不存在专门针对商会的法律。一些联邦和州的法律主要是来规范非盈利性组织的。商会就属于非营利性组织。具有免税身份的非营利性组织，由《美国国内税务法案》第 501 条款中 c 部分第 3 款及其后面各条法律规定来规范的 (IRS Code (Section 501(c) (3) et seq.)。这些非营利性组织不能直接参加政治活动。例如，Lipson 先生作为 Brookline 镇的商会主席，在镇理事会、镇房产估价理事会和镇经济发展理事会决定改变当地房地产税收政策之前，可以进行游说，因为这项政策将影响当地的商业财产价值。他也可以在立法机构讨论同样问题之前出现。但是，他不能在此之后参与当地的政治活动。

### **各州均有针对非营利组织注册登记和管理的法律，有相同之处，但也有差异**

美国实行的是联邦制，所以，非营利组织是按照各州的法律进行注册登记的。这种注册登记的律在美国各州有所差异，但也大同小异。法律规定了要注册登记的非营利组织要有名称、组织结构和章程、理事会、监事会；设主席、副主席、财务人员；规定服务范围、对象和目的；并规定了这种组织由谁批准、谁来审计，有什么权利等等。美国律师协会搞了一个非营利组织示范法案，客观上起到了规范全国各州的非营利组织法规的作用。

在马萨诸塞州，该州法律从非营利组织的成立，包括制定章程，组织管理机构，到地方政府注册登记，申请免税待遇，完成各种文件报告的准备，都有具体的规定。

如果非营利组织要在州政府注册登记，必须把申请报告和材料交到州务卿那里，交纳 30 美元登记费。将申请免除联邦所得税的申请材料，交到“国内税务服务局”那里，并交纳 750 美元申请费，如果年收入在 1 万美元以下，交 300 美元。将免除州所得税和消费税的申请材料交到州财政部门那里。同时该非营利组织要在州司法部门注册，交纳 50 美元注册费。

---

该州法律提供了多种非营利组织的内部权力结构参考方案，供各种非营利组织在成立时参考。还提供了非营利组织之间的联合、协助、合同、合并等法律。非营利组织理事会的责任和义务；内部治理；和政治利益冲突的关系；非营利组织工作人员的免责条款；非营利组织的保险、风险控制和管理；免税待遇申请；向社会募捐；非营利企业的法律。有些规定十分具体。比如，如何使非营利组织提供的有偿服务也可以免税；如何避免捐赠变成应纳税的收入；捐赠的法律过程；慈善组织的募捐；等等。

对于那些申请享受免税待遇的非营利组织，该州法律规定，对于年收入达到 10 万美元及其以上的慈善组织要进行审计。其中年收入在 20 万美元的慈善组织要有复审的审计；年收入在 50 万美元的要有全面的审计。所有私人基金会都必须进行财务审计。

享有免税待遇的非营利组织必须每年用“990 表”，在财政年度结束后的 4 个半月内，向联邦“国内税务服务局”报告自己的收支情况；同时向州司法部门报告每年的审计情况，根据收入情况，缴纳审查费用 35 至 250 美元不等；在每年的 11 月 1 日，向州务卿提供非营利组织的年度报告；向州财政部提供免除缴纳消费税的有关表格。

美国各州的非营利组织法律都可以在互联网上方便地查到。规定具体详细，操作性强。

### **美国这套法律制度，是与其个人自由的核心价值观密切相关的**

区别于欧洲大陆的美国商会模式，一个很重要的特点在于它们所面临的法律环境的不同。虽然美国没有专门针对商会、行业协会的法律，而只有一般非营利组织法律，但美国的商会、协会发展得却很好。这种法律制度有其利弊，也有可以借鉴之处。

美国的核心价值观是个人主义。这种核心意识形态强调竞争、自由和减少政府干预。从殖民时期争取国家独立，到州权大于联邦权力的划分，美国始终强调能在地方解决的问题，不需要上一级政府的干预。美国实行的是地方自治制度，这也限制了联邦政府和州政府对地方事务的侵入。因此，美国出现我们看到的非盈利组织法律制度也就不足为怪了。

但是，美国对其公民自治组织创建权自由宽松的同时，对这种组织所涉及的收入和支出则采取了严格监管的法律措施。这是政府维护社会公平、维护公众利益所必须的。非赢利组织享受了免税待遇，同时也享受了由其他纳税人支撑的政府的公共服务。他们必须将来自社会公众的捐赠和自己的收入，回馈社会，为民众服务，才符合非营利的宗旨和社会对非营利组织的期待。所以，任何在这一点上违法的非营利组织，都将受到严厉的惩处。

笔者感到，中国与美国在国情上有很大差别，但是并不妨碍我们在商会立法的某些方面借鉴美国的经验。

比如，鼓励竞争是美国管理非营利组织的基本法律之一。美国并没有强行规定在某一领域或某一地区，只能有一个非营利组织存在，而是通过让它们在竞争中优胜劣汰，来实现非营利组织的最优化。这样做的最大好处在于使生存下来的非营利组织处于良好状态，能够真正起到作用，尽管这样做也要付出一定的成本和代价。

再如，创建权的自由宽松和涉及资金的严格监管。现代社会早已证明，没有成熟的公民社会，就很难有健全政府组织。民间与政府的互动，是人民主权的体现。我国现在民众在非营利组织创建方面困难重重，也折射出政府和民众之间的互信程度较低，政府

“防”的思想要远远大于“信任”的程度。但是，对于现有的非营利组织，我国在资金收支方面的监管力度还是不够，以至于出现了一些非营利组织内部贪污腐化的现象，例如防治艾滋病的非营利组织。这样，该宽松的地方始终很紧，而该严格的地方又过于宽松，这恰恰是我们面对美国经验值得思考的地方。

还如，实行对非营利组织免税政策，是美国制度的一大特点。但是，非营利组织里的工作人员的收入，则需要交税。对于向非营利组织捐赠的企业和个人，他们可以将这些捐赠从收入中划出，减少应交税款。这样一套制度对于非营利组织的发展非常有利，也鼓励了人们的慈善举动。我国应该大力完善和发展这种制度。