

非营利性组织收入与资产监管问题研究

施华明

随着我国市场经济体制的逐步建立,非营利性组织也逐步发展壮大,成为一股重要的社会力量,活动领域涉及了科技研究、教育、卫生、文化、社会服务、生态环境等。但非营利组织在高速发展过程中也暴露了一系列问题,表明我国关于非营利性组织资产的监管体系不够健全。为此,2015年,中办、国办印发了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》,明确规定“政会脱钩”要做到资产财务分离,规范财产关系。同时,财政部印发了《财政部关于加强行业协会商会与行政机关脱钩有关国有资产管理的意见(试行)》,提出将权属关系不明的资产暂按国有资产管理。基于上述问题和当前改革方向,研究非营利性组织收入与资产的监管问题具有重要的理论与现实意义。

我国非营利性组织的概况

非营利性组织(NPO),在国外的一些文章中常常与“第三部门”作为等价的词语出现。非营利性组织中的“非营利”是指不向任何提供资助者或组织成员分配利润,但并不意味着一定不能盈利或开展经营性活动。目前,由于我国并没有统一的非营利性组织法,对于非

营利性组织的认定并没有一个确定的标准,但非营利性是其公认的基本特征之一。若从这一组织特征来考量的话,我国与非营利性组织的概念相对应的组织实体大体可分为事业单位和社会组织(主要包括社会团体、基金会和民办非企业单位)两大类。

(一)事业单位收入的定性与管理。事业单位收入是指事业单位为开展业务活动及其他活动,依法取得的非偿还性资金。事业单位的收入是通过多种形式、多种渠道取得的,既有本单位自行组织的又有财政或上级单位拨入或下级单位上缴的。事业单位的收入可分为财政拨款收入、上级补助收入、事业收入、经营性收入、附属单位缴款收入其他收入等六种类型。除此之外,还包括历年结余结转资金,这些资金虽然不是当年从事业单位以外取得的,但它是事业单位当年可用资金,因此也应作为事业单位的一笔收入。

1. 事业单位收入属于法人财产。根据《民法总则》第88条的规定,我国事业单位具有法人资格。《物权法》第68条第2款规定:“企业法人以外的法人,对其不动产和动产的权利,适用有关法律、行政法规以及章程的规定”。因此,

事业单位所取得的收入都应属于事业单位的财产,事业单位对于这些收入应具有法人所有权,依法享有占有、使用、收益和处分的权利。

2. 事业单位收入不是政府性收入。与国有企业类似,由于事业单位的收入属于法人财产,因此事业单位的收入不能直接归入政府性收入。事业单位的财政拨款收入和上级补助收入是政府性资金,对政府而言是一种支出,因此很显然不属于政府性收入。事业单位的事业收入、经营性收入、其他收入等事业性收入本身并不是财政资金,不宜归入政府性收入范畴。

(二)社会组织收入的定性与管理。我国社会组织的设立形式主要包括社会团体、民办非企业单位和基金会,与之配套的法律制度有《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》、《公益事业捐赠法》和《慈善法》等。

1. 社会团体收入的定性与管理。社会团体收入主要包括会费收入、服务收入、捐赠收入、财政拨款收入和其他收入等5类。根据《社会团体登记管理条例》和《民法总则》的规定,我国社会团体具有法人资格,享有法人财产权。《物

权法》第69条规定,社会团体依法所有的不动产和动产,受法律保护。

2. 基金会收入的定性与管理。基金会的收入可以分为组织募捐的收入,自然人、法人和其他组织自愿捐赠的收入,在核准业务范围内开展活动或服务的收入以及其他收入等。基金会享有法人财产权,基金会收入应该仅由基金会这个法人使用和支配。

3. 民办非企业收入的定性与管理。民办非企业单位的收入可以分为民办非企业单位发起人的出资收入、在核准的业务范围内开展活动或服务的收入、捐赠收入和其他收入等。根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》,我国民办非企业单位可以分为法人型民办非企业单位、合伙制民办非企业单位和个体民办非企业单位。其中,只有法人型民办非企业单位享有法人财产权。

4. 宗教组织收入和资产的定性与管理。我国宗教组织情况较为复杂,宗教组织主要包括宗教团体、宗教院校和宗教活动场所,其中,宗教活动场所的收入和资产状况是最为复杂的,其管理规范程度也不高,亟待加强监管。宗教活动场所不具有法人资格,其收入和资产主要来源于历史遗留、政府拨款或资助、所占有使用的属于农村集体所有的土地和房屋以及社会捐助。

国外非营利性组织产权界定和监管的经验借鉴

(一)以法、德为代表的大陆模式国家非营利性组织的产权界定。在法国、德国和欧洲许多国家中,非营利性组织是按照特殊的法律建立起来的。总体而言,法德等欧洲国家的非营利性组织都是法人团体,因此从法律的角度来讲,其资产的所有权和管理权属于法人团体本身。此外,其大量的非营利性组织事实上承担了政府的部分公共职能,因而在资金的获取方面,除了有来自社会的

产权界定,是指国家依法划分财产所有权和经营权、使用权等产权归属,明确各类产权主体行使权利的财产范围及管理权限的一种法律行为。所谓产权,包括财产所有权,以及与之相关的使用权等其他财产权。其中,财产所有权是基础,它是建立在自有物基础上的权利。

捐赠收入外,来自于政府的资金支持和补贴收入也是这些非营利性组织的重要收入来源。而对于这部分收入所对应的产权,法国的《非营利社团法》明确规定,社团享有占有权限的资产不包括“从地区、省、镇区及其公共机构获得的国家补贴收入”,这意味着对于国家资助的资金,相关非营利性组织仅享有使用权和管理权,最终的资产仍然是国家所有。

(二)以英、美为代表的国家非营利性组织的产权界定。在美国和英国没有专门的非营利性组织法,所有非营利性组织都是私法法人。由于并不接受政府资金的资助,在英美模式下,非营利性组织的资产主要为相应社团法人所有。

(三)以日本为代表的混合模式国家非营利性组织的产权界定。在混合模式下,所有工商会如东京、大阪工商会以及日本商会,均是公法法人,而经团

联、日经联、全国工商联等综合性协会和机械工业会、化学工业协会等行业协会,均属于私法法人。在产权的界定方面,混合模式下的非营利性组织的资产仍然属于社团法人所有,但类似于大陆模式国家的产权界定,非营利性组织法人对于资产的处置权力受到政府的约束。这一点在社团解散时资产的处置上体现得尤为突出。

我国非营利性组织产权界定和监管的构建思路

产权界定,是指国家依法划分财产所有权和经营权、使用权等产权归属,明确各类产权主体行使权利的财产范围及管理权限的一种法律行为。所谓产权,包括财产所有权,以及与之相关的使用权等其他财产权。其中,财产所有权是基础,它是建立在自有物基础上的权利。笔者就国家对社会团体投入及其增值资产权属界定进行了研究,主要形成以下几种观点:

(一)承认社会团体法人财产权,将国家投入相应界定为出资人权益。承认社会团体法人财产权,对终极所有权按照出资进行界定。参照企业法人资产界定,承认企业法人财产权,国家对其投入享有出资人权益,与此衔接,新增的资产也应当界定为国有。这种界定方法的好处是有利于加强社会团体的国有资产管理,防止国有资产流失,有利于体现财政投入的价值,对社会团体的实际运行也无不利影响。弊端主要是将有些社会团体通过社会募资或其他合法途径取得的收入也界定为国有资产。

(二)承认社会团体法人财产权,国家投入不主张权益。按照国际惯例,根据社会团体的公益性,举办人(设立人、出资人)对社会团体投入后,即丧失对投入财产的所有权,形成社会团体法人财产权,社会团体不得向其成员或者举办人分配剩余财产,只能继续用于公益

目的。因此,在脱钩改制过程中,将社会团体占有、使用的资产统一界定为社会团体法人财产,对其终极所有权不做界定。这种界定方法的好处是符合关于社会团体定性和管理的国际惯例。弊端在于由于现阶段法律环境、法人治理等尚不成熟,社团自律性较差,原有依靠业务主管部门监管的模式突然打破,相关法律制度和内控没有跟上,可能产生资产大量流失。

(三)将国家投入统一界定为社会团体法人财产,并将社团法人财产权的终极所有权界定为社会公共资产。我国民法界关于法人资产产权存在两派观点:第一派要求从所有制的角度理解所有权,一种所有制反映一种所有权;第二派认为所有权更多强调法人依法享有对其占有使用财产收益、处分的权利,资产最终归属不是重点。法人所有权表达的是法律概念,国家(集体、公民)所有权是财产控制的终极力量,法人财产权更多是两派观点妥协的产物。行业协会商会脱钩后,应当承认其法人财产权,对终极所有权按照《民法总则》精神进行界定,自始至终不能私分,只能继续用于社会事业,由此推断社团资产的终极所有权为社会公共所有,应将其界定为社会公共资产。依据其社会公共所有属性,政府部门可履行监督管理职责,规范其行为,确保资产安全。这种界定方法的好处是符合我国行业协会商会的管理现状,有利于加强管理防止资产流失,符合我国立法思维习惯,有利于与国家(集体、公民)所有权观念的衔接与过渡。缺点是无法体现财政对社会团体的投入和确认。同时将社会团体全部资产界定为社会公共所有,与现行有关法律法规将社会团体部分资产已经界定为国有的条款相矛盾。

(四)参照事业单位资产界定,法人财产权包括法人所有权和法人对国有资产的占有权、使用权等,将国家投入以

及利用国家投入形成的收入界定为国有资产。事业单位是相对独立的法人,一方面,应该具有一定的法人自主权,另一方面,事业单位收入主要来源于财政拨款、上级补助资金、事业收入、经营收入和其他收入,其公益性决定了事业单位的资产也具有公益性,应该划归到国有资产管理的范围,遵循国有资产管理的规范。事业单位占有、使用的资产中部分所有权为国有,部分所有权为事业单位法人所有;全部资产的经营权、使用权等其他权利归属事业单位,但受一定限制。应根据事业单位资产的形成来源及产权类别对其资产进行产权界定:来源于政府收入的资产全部界定为国有资产,作为国有资产登记入账,即凡是国家机关及国有企业单位创办的或者所属的事业单位,其占有使用的资产全部属于国有资产;非国家机关及非国有企业单位创办的事业单位,凡是由国家投入的资产属于国有资产。依据是《国有资产管理条例》第7条规定,“国家机关及其所属事业单位占有、使用的资产以及政党、人民团体中由国家拨款等形成的资产,界定为国有资产。”来源于社会公益收入的资产根据情况分别界定为国有资产和事业单位法人资产。由事业单位运用国有资产取得的社会公益收入(如学校利用国有资产取得的事业收入、培训收入),以及接受捐赠和其他经法律确认国家所有的社会公益收入形成的资产界定为国有资产。此外的社会公益收入形成的资产界定为事业单位法人资产。参照关于事业单位资产界定对国家对社会团体投入及其增值资产权属进行界定,这种方法的弊端在于根据现行法律法规,事业单位与社会团体的性质不同,财产权属界定不同,参照事业单位的方式来界定国家对社会团体投入的权属法律依据不足。

(五)社会团体法人财产权包括法

人所有权和法人对国有资产的占有权、使用权等,根据法律法规及国家主张分别界定国家投入及相应增值的权属。法人财产权是法人拥有的以具有一定经济价值的物为客体的权利,不同类型的法人所拥有的具体财产权内容不同,得根据《民法总则》、《物权法》、《社会团体登记管理条例》等法律法规综合分析确认。根据全国人大常委会法工委民法室编写的《物权法条文说明、立法理由及相关规定》,《物权法》第69条“社会团体依法所有的不动产和动产,受法律保护”可以解读为承认社会团体所有权。根据国务院法制办2016年9月征求意见的《宗教事务条例(修订送审稿)》,“宗教团体等对依法占有的属于国家、集体所有的财产,享有使用权和收益权。其他合法财产,属于宗教团体所有。”综上,与第四种观点类似,社会团体法人财产权包括法人所有权和法人对国有资产的占有权、使用权等,不同之处在于应根据法律法规及国家主张分别界定国家投入及相应增值的权属。《物权法》等法律法规明确规定只能由国家专属的财产,如古文化遗址、石窟寺等,界定为国家所有。此外,国家主张不放弃所有权的财产也只能界定为国家所有。国家用于支持公益事业发展的其他投入可以界定为社会团体法人所有,社会团体的其他合法收益形成的资产可以界定为社会团体法人所有。分别基于国家财产所有者和社会管理者身份,国家可以对社会团体占有、使用的国有财产,以及社会团体法人财产的使用、收益制定相应规则,履行相应管理职责。

结合立法方向和管理需求,笔者倾向于最后一种观点,但在法人财产权内涵和外延的界定,国家所有权的认定等方面涉及对现行法律法规的理解与未来立法方向的衔接。

责任编辑 廖朝明