

拉美政治

浅析拉美国国家非政府组织 管理体制

范 蕾

内容提要：本文采用实证研究的方法，从非政府组织管理相关法律法规、政府对非政府组织的行政监管、政府对非政府组织的资金监管三个角度梳理拉美国家的非政府组织管理体制，进而根据国际常用的非政府组织管理体制的评价机制，从拉美现实出发对拉美非政府组织管理体制做出整体评价，探讨如何实现非政府组织管理的有效性，即保证非政府组织在国家治理的各个层面发挥更加积极的作用，避免其消极影响，进而实现政府与非政府组织的良性互动与合作，达到“善治”目标。在拉美，政府在运用法制、行政、资金监管等手段管理非政府组织方面进行了积极探索，涉及非政府组织的成立、运转、资金和对外联系等各个方面。拉美国家已经形成内容比较完整、架构比较清晰的相关法律体系以及比较明确的管理流程和组织架构，对非政府组织的资金监管尤为重视，但是拉美国家仍需加强政府对非政府组织的引导；简化管理体系，明确管理环节，统一管理标准；塑造有利于非政府组织良性发展的社会—文化环境和政治环境。

关键词：非政府组织 行政监管 资金监管

作者简介：范蕾，中国社会科学院拉丁美洲研究所政治研究室助理研究员。

中图分类号：D77 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 01 - 0015 - 21

拉美非政府组织^①发展历史久远，在政治民主、经济可持续发展、社会公正等方面发挥着非常积极的作用，但由于自身缺陷和外部势力的渗透，拉美非政府组织有时也会给国家治理造成困扰。拉美国家的实践证明，要使非政府组织在治理中发挥积极作用、避免消极影响，必须健全相关法律体系，加强行政监管，合理运用税收等经济杠杆，充分发挥政府的监管和引导职能。从整体上看，拉美非政府组织与政府的关系经历了从疏离趋向接近、从对立趋向合作的演变过程，为政府建立非政府组织管理体制并使其发挥最大成效营造了有利的宏观环境。拉美国家的非政府组织管理体制既有良好实践经验，也存在需要改进的问题。

一 非政府组织管理的法律框架

从 20 世纪 80 年代开始，拉美非政府组织进一步发展壮大。短时间内非政府组织大量涌现，既造成非政府组织制度建设的不足，也给政府管理非政府组织带来诸多难题。制定、颁布或筹划非政府组织管理的相关法律法规，成为拉美国家管理非政府组织的重要手段和基本趋势，其基本目的是加强对非政府组织的管理，以保证非政府组织在国家政治、经济、社会发展进程中产生积极影响，抑制其负面影响。

拉美各国宪法中都有保障人权的規定，确立结社自由原则，构成非政府组织生存和发展的基本保障。许多国家的民法典、税法、劳动法等法律法规中也有适用于非政府组织的条款。宪法、民法典等基本法律框架保障了基本的人权和结社自由，《所得税法》《附加税法》《外国投资法》《国际合作法》等则对非政府组织的减免税待遇、申请政府资助、非政府组织运营、非政府组织财务状况审查等内容加以规范。

20 世纪 90 年代以后，一些拉美国家先后制订和颁布专门适用于非政府组织管理的法律法规，例如，巴西的《第三部门法》（第 9790/99 号联邦法）、墨西哥的《联邦公民社会组织活动促进法》和各州《公民社会组织活动促进

① 非政府组织世界包罗万象，学术界对非政府组织的概念界定和内涵难以形成统一的共识。与“非政府组织”交替使用的其他称谓包括非营利组织、第三部门、志愿组织等。从拉美的现实情况来看，存在大量未经注册的非正式非政府组织，还有不少非政府组织带有政治和宗教色彩，不属于狭义非政府组织的范畴。在拉美学术研究界，“非政府组织”和“非营利组织”等概念界限模糊，在实际研究中所指称的领域基本重合，常常出现概念的偷换和交叉。

法》、秘鲁的《建立国际合作局法》，等等。阿根廷、哥伦比亚、委内瑞拉、萨尔瓦多、危地马拉、乌拉圭等国的非政府组织立法也正在酝酿中或业已出台，如哥伦比亚于2009年年底基本完成了非政府组织的立法工作，智利政府于2004年年中提交了《社团与公民参与公共事务法》议案，委内瑞拉议会于2006年6月通过《国际合作法》，等等。

整体来说，拉美各国政府通过相关立法，对非政府组织的成立资格、组织目标、活动领域、融资渠道、权利义务、内部制度等做出了具体法律规定，为政府引导和监管非政府组织提供了法律依据，为非政府组织的活动提供了法律保障，也使政府和非政府组织的关系更加明确。但是，拉美各国立法的基本背景、发起者、侧重点、社会和国际评价均有所差异。下面简要说明拉美几个国家的非政府组织法律框架。

（一）墨西哥的非政府组织法律框架^①

墨西哥法律体系中将非政府组织分为两大类：一是民间协会，二是私人救助机构。民间协会可从事公益性活动，如人权、环境、减贫、科学技术研究等，也可为组织成员的共同利益服务，如体育类组织。2004年，《联邦公民社会组织活动促进法》颁布实施，成为联邦政府管理非政府组织的基本法律依据，是非政府组织参与机制的一大进步，意味着国家明确承认非政府组织在国家发展中的积极作用，为政府与非政府组织相互监督和提升透明度开辟了更加广阔的空间，拓展和深化了合作空间。《促进法》承认非政府组织的活动具有公益性，保障非政府组织享有获得公共资源以求发展、参与相关公共政策的制订和实施以及尊重关于组织内部事务的决定等权利。涉及非政府组织的联邦和州法还包括《宪法》《联邦民法》和各州《民法》《社会救助法》《联邦劳动法》《联邦民众意见征询法》《社会发展基本法》《教育基本法》《选举机构与程序基本法》《政党基本法》《证券和信托交易基本法》《保护人权法》《外国投资法》《联邦防止和界定非法来源资金交易法》《所得税法》《附加税法》及各州《私人救助机构法》，等等。

（二）巴西的非政府组织法律框架^②

1999年3月24日，巴西议会通过《第三部门法》（第9790/99号联邦

^① Ireri Ablanado Terrazas, “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Legislación Mexicana”. <http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/ablanedo-estudio-final.pdf>. [2015-10-15]

^② 袁东振：《拉美国家管理非政府组织的基本经验》，载《拉丁美洲研究》，2010年第4期，第13页。

法), 确认了非政府组织的性质、范畴、活动领域、资格认定、注册程序、组织建设、财务审核和处理等, 适用于本国和在巴西活动的外国非政府组织。该法规定, 非政府组织具有非营利性、合法性、公开性、法人性等特征; 组织运转期内获得的一切收入不能在领导层、咨询专家、成员、合作伙伴和资金提供方之间分配。但是, 工会、职团组织、宗教团体和机构、政党或政治组织及其涉及的基金会、医疗保健机构、教育机构、社会团体、合作社、营利性的教育机构和医疗机构、互益性组织等 13 大类组织不属此列。

(三) 秘鲁的非政府组织法律框架^①

秘鲁宪法是非政府组织得以发展的基本保障, 如每个公民或团体都享有道德观念和宗教信仰自由 (第 2 条第 3 项); 每个公民都有加入和成立基金会等任何形式的合法非营利性组织的权利, 且无须事先征得许可, 行政决议不能解散任何组织 (第 2 条第 13 项); 每个公民或团体都享有参与国家政治、经济、社会和文化生活的权利 (第 2 条第 17 项), 等等。《民法典》将非政府组织分为民间协会、基金会、委员会三大类: 民间协会是由两个自然人、两个法人或自然人与法人建立的组织, 共同开展活动, 追求非营利性目标, 可以自由开展任何合法的公益或互利活动; 基金会是由 1 名或多名自然人或法人成立的非营利性组织, 致力于实现宗教、救助、文化、福利或其他社会目标; 委员会一般在特定情况下设立, 存续期较短。

(四) 智利的非政府组织法律框架^②

智利是公民参与积极性较高的国家。霍普金斯大学对智利 106880 个公民团体的调查^③显示, 智利成年人中有 7% 参加过志愿活动, 47% 的成年人无偿加入非营利性组织。智利的非政府组织网络化业已形成, 如 1991 年成立的智利非政府组织协会。20 世纪 90 年代初, 中左翼民主联盟政府接纳非政府组织的专业人士加入。随后的弗雷政府 (1994—2000 年) 与非政府组织之间的关系进入紧张期。拉戈斯政府 (2000—2006 年) 推行公民参与的公共政策, 先

^① “Legislación Vigente para el Sector Privado y sin Fines de Lucro en el Perú”. <http://www.icnl.org/research/library/files/Peru/vigente.pdf>. [2015 - 11 - 20]

^② Felipe Viveros, “La Constitución Política y las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile”. <http://58.30.31.205:9999/www.icnl.org/research/library/files/Chile/commentary.pdf>. [2015 - 10 - 12]

^③ Ximena Abogabir S., “Participación Ciudadana y Organizaciones No Gubernamentales”. http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/21082006094425.pdf. [2015 - 10 - 20]

后启动“公民参与总统指示令”和《促进公民社会发展规划》。《规划》的主旨是推动公民参与公共政策，包括司法框架、融资、组织的制度建设、志愿工作的推进、国家与非政府组织的合作建议5项具体措施。经过政府各部门、非政府组织和学术界的协商，政府于2004年6月向议会提交《社团与公民参与公共事务法》草案，将非营利性组织定义为志愿组织，并划分为志愿性社团和公益性组织两大类。^①

（五）委内瑞拉的非政府组织法律框架^②

委内瑞拉立法中将非政府组织分为民间协会和基金会两大类，但两类组织在法律中都无明确定义。民间协会可从事任何不违反法律和公共秩序、且在组织章程中注明的活动；基金会一般致力于艺术、科学、文学、慈善、社会活动等公益事业。委内瑞拉现行宪法中包含不少有关保护人权和公民参与的规定，并指出宪法的主要目标之一是促进公民参与，实现参与式民主。宪法中有100多项条款旨在保护和推动人权发展和公民参与，并以此作为实现社会和平的基础。1999年宪法通过后，不少新的协会涌现。2006年6月，委内瑞拉议会通过《国际合作法》第一稿^③，该法第三章中有若干有关非政府组织的条款，如政府鼓励各种社会组织参与涉及国际合作的活动，但必须以遵守法律为前提；非政府组织必须是非营利性质的，其组织结构必须有利于组织目标的达成，等等。

（六）哥伦比亚的非政府组织法律框架^④

从2000年起，哥伦比亚的立法中开始出现非政府组织或非营利性组织概念，但概念界定非常模糊。该国将非政府组织分为两大类：一是非营利性协会，二是公益性慈善基金会。宪法承认基金会是公益性机构，为公共利益服务。2009年拟定的立法中规定非政府组织属于第三部门；建立非政府组织管理的专门机构；强调非政府组织目标的公开性。

① 袁东振：《拉美国家管理非政府组织的基本经验》，载《拉丁美洲研究》，2010年第4期，第13页。

② 详见Miguel Ángel Itriago and Antonio L. Itriago, “Las Asociaciones Civiles en el Derecho Venezolano”; Germán Acedo-Payarez, “Charitable Giving by Corporations in Venezuela”. <http://58.30.31.203:9999/www.icnl.org/research/library/files/Venezuela/VenezuelaPhilanthropyArticle1997.pdf>. [2015-10-20]

③ 袁东振：《拉美国家管理非政府组织的基本经验》，载《拉丁美洲研究》，2010年第4期，第14页。

④ Cámara de Comercio de Bogotá, “ABC de las Entidades sin Ánimo de Lucro”. <http://www.icnl.org/research/library/files/Colombia/registro.pdf>. [2015-10-25]

二 对非政府组织的行政监管

强化非政府组织管理的行政措施，也是拉美国家管理非政府组织的重要手段。整体上看，拉美国家管理非政府组织的行政措施主要包括：（1）设立非政府组织主管机构；（2）加强非政府组织注册登记资格审查，完善注册登记制度；（3）引导和监管非政府组织的运转和活动。这些行政措施主要通过两种方式实现：一是要求提交报告并公示，二是对不遵守规定的行为施以惩罚。

（一）管理非政府组织的行政措施

1. 设立非政府组织主管机构

从 20 世纪 90 年代开始，拉美各国政府相继确立了非政府组织的主管机构，包括内政部、司法部、政府总秘书部、教育文化部等，或成立国际合作局等管理非政府组织的专门机构，强制要求非政府组织完成登记注册，方可获得合法地位，或获得政府或国际资金支持。非政府组织管理的行政体系非常庞大，涉及非政府组织的登记注册、运转、资金获取和使用、税收等各个环节。巴西的《第三部门法》规定非政府组织必须依法在司法部注册登记。智利的非政府组织须向政府总秘书部履行登记注册程序，每个季度向司法部提交财政收支报告和详细的活动情况备忘录，慈善组织所得税免除必须经由财政部审批。秘鲁 2002 年成立隶属外交部的国际合作局来主管非政府组织，凡接受国外技术合作的发展型非政府组织必须向其报告捐赠情况；设有基金会监管委员会来负责基金会的监管，如财政收支和账目审查、要求提交年度预算和计划、征收特别税、审计等；申请免税的非政府组织必须首先在全国所得税免除登记注册机构登记，该机构下属全国税务管理监督局。玻利维亚非政府组织的登记注册已经实现了非集中化，赋予各州州长认定非政府组织合法身份的权力；非政府组织申请免除所得税必须经由相应地区所得税征管部门的审批。巴拉圭的公益慈善类组织必须接受账目检察院的监管，免税待遇须经由税务处批准。尼加拉瓜非政府组织的登记注册和监管机构是全国大会。哥伦比亚 1987 年颁布的第 22 号法授权 32 名州长和首都波哥大市市长监督和监管非政府组织。

2. 加强非政府组织注册登记资格审查，完善注册登记制度

拉美国家非政府组织的注册登记资格涵盖如下三个方面。（1）申请成立非政府组织的资格：大多数国家规定，自然人和法人均可申请成立协会

或基金会，即公民个人、企业或政党都可申请。墨西哥非政府组织的创办人应是墨西哥公民或境内合法单位。如果创办人中包括外国人，组织规章制度中必须声明，外国创办人在加入组织的情况下被视为墨西哥人，且承诺在违反协议或接受违约惩罚时不会寻求母国政府保护。(2) 成员人数和注册资金要求：大多数拉美国家对协会或基金会的成员人数不设限，但也有例外。例如，哥斯达黎加的《协会法》规定，成立协会成员人数不得少于 10 人。尼加拉瓜的《非营利性法人基本法》规定，成立协会成员人数不得少于 5 名有义务行为能力人。智利的《非政府组织章程》规定，组织成员人数不得超过 50 人，少于 10 人的组织可予以注销。厄瓜多尔规定组织成员人数不得少于 5 人。大多数拉美国家没有非政府组织注册资金最低限额的相关规定，但也有例外，如阿根廷规定基金会的注册资金不得少于 120 万美元，而协会的注册资金不得少于 200 美元；墨西哥的私人救助组织须拥有救助委员会要求的资产。还有的国家虽然要求基金会具备一定数额的注册资金，但没有规定明确数额，而是由管理机构确定注册资金是否足够。(3) 登记注册主管机构：拉美各国非政府组织登记注册的主管机构各不相同，但大部分由政府部、司法部、内政部承担，也有的国家由教育文化部（如乌拉圭）或国民大会（如尼加拉瓜）负责。此外，审批期限也是登记注册程序中非常重要的一环。拉美一些国家的审批期限过长，如危地马拉的审批期限曾长达两年以上。但这种情况已有较大改进，如危地马拉 1993 年法令将审批期限缩短至 6 个月左右；厄瓜多尔规定必须在 15 天内公布审批结果，否则将视为通过审批；萨尔瓦多规定内政部须在 60 个工作日内完成审批，否则将自动视为组织注册完成。^①

拉美非政府组织的专项立法均要求非政府组织须向政府主管部门登记注册，方可获得合法地位。例如，墨西哥的《联邦公民社会组织活动促进法》规定，所有非政府组织，特别是要求获得公共资源的组织必须注册。所有州立《促进法》都规定，非政府组织必须在符合一定条件的前提下完成注册方可获得合法地位，但各州的具体条件有所不同，如特拉斯卡拉州的注册要求列明所有受益对象的全名、住址、所属行政区划、选民证条码等；下加利福尼亚州实施两套注册体系，区别对待是否申请获得公共资源

^① Paula Antezana Rimassa, “Regulación Estatal: Existencia Jurídica de las OSCs y su Supervisión”, Documento de Introducción a la Sala de Conferencia No. 1 en el Simposio Virtual sobre el Marco Regulator de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina, 29 de septiembre al 10 de octubre, 1997.

的组织。^①巴西的《第三部门法》要求,司法部负责接收成立的申请,同时需要提交的材料还包括经由公证并存档供查的组织章程、组织领导层选举情况说明、组织资产情况、申请缴税证明,等等。^②2006年,秘鲁政府颁布第28925号法令,加大了对非政府组织的控制,规定所有享受任何形式的优惠,使用任何形式的政府资源,或合作方母国为秘鲁双边或多边协议国的,涉及国际合作的组织,都必须在国际合作局注册,并以此作为开展一切性质的国际技术合作的强制性条件。第28925号法令在秘鲁国内外引起较大争议并在国内提起诉讼。2007年,秘鲁宪法庭的最终裁决撤销了该法令的小部分条款,如没有接受任何政府优惠或使用任何政府资源的组织可以不在国际合作局注册。2009年,秘鲁政府修改上述法律,规定所有非政府组织必须在国际合作局登记,由国际合作局审查是否符合要求并决定是否允许登记,非政府组织不得散发消息诱导暴力等。2013年2月,秘鲁新颁布了《法人登记注册法》,对非营利性组织的注册程序做出具体规定。^③在智利,非政府组织均须在政府总秘书部注册登记,完成注册的组织方可获得法律规定的资源。^④在哥伦比亚,工商部门主管非政府组织的公共注册登记公示,申请建立非政府组织必须向中央政府或所在地方政府提交申请书、组织章程、执行委员会或全体大会有关组织成立的会议纪要、详细的组织目标声明和项目说明、合法地址和创建人情况清单、详细的组织资产情况说明、组织主席或秘书长宣誓书、组织管理委员会成员有关组织资金使用声明等资料。^⑤委内瑞拉《民法》规定,成立民间协会或基金会的基本条件是在所在辖区注册办公室完成登记注册程序。2006年通过的《国际合作法》规定,组织在参与国际合作或接受外部资金、商品和服务之前,必须向政府注册并接受严格监督,包括有组织社团、非政府组织、大学、集团、企业组织、同盟

① Ireri Ablanedo Terrazas, “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Legislación Mexicana”. <http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/ablanedo-estudio-final.pdf>. [2015-10-20]

② ABONG, “Um novo Marco Legal para as ONGs no Brasil, Escritório Brasília”. <http://www.abong.org.br/download.php?id=29>. [2015-11-15]

③ Javier de Belaunde L. de R. y María Beatriz Parodi Luna, “Legislación Vigente para el Sector Privado y sin Fines de Lucro en el Perú”, Informe para la Conferencia Sudamericana sobre el Marco Legal, Regulatorio y Fiscal de la Sociedad Civil en Buenos Aires, 18-21 de octubre de 1995.

④ Felipe Viveros, “La Constitución Política y las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile”. <http://58.30.31.205:9999/www.icnl.org/research/library/files/Chile/commentary.pdf>. [2015-10-25]

⑤ Cámara de Comercio de Bogotá, “ABC de las Entidades sin Ánimo de Lucro”. <http://www.icnl.org/research/library/files/Colombia/registro.pdf>. [2015-11-20]

会等所有涉及国际合作活动的社会单位。

在拉美国家，政府对非政府组织登记注册的规定，一直是备受关注和争论的焦点。巴西、秘鲁和哥斯达黎加等国关于组织登记注册的规定比较清晰。在巴西，成立基金会须由发起者本人或指定的委托人负责制订组织章程，并在必要时予以公示；成立协会须由组织成员召开大会，通过集体决议形成组织章程，并提交登记注册机构。登记注册官员发放一式两份的注册证书，一份交由法人代表，一份交给公证处存档。在秘鲁，成立协会须提交公证后的成立决议案，内容包括结社意愿声明、章程通过声明、组织领导成员任命等，最后获得法人登记注册协会颁发的特别证书；成立基金会须经公示，由成立人在成立决议案中说明组织目的和利益目标，其他内容可由基金会监管委员会补充说明。在哥斯达黎加，成立协会须由组织成员召开大会形成组织章程并提交登记注册部门，完成登记可采取两种方式：一是由公证处公证成立决议案并提交登记注册机构，二是由组织成员在律师见证下签署成立决议案的正式文本，向登记注册机构提交文本原件和一份副本，随后将组织章程予以公示，如在 15 天公示期内无异议，则登记注册完成。成立基金会须在登记注册前在官方日报上公示，详细说明组织条款，公示须由公证员完成，通过公示后完成登记注册程序。

3. 引导和监管非政府组织的运转和活动

拉美部分国家对非政府组织的活动领域有明确规定。墨西哥《联邦公民社会组织活动促进法》和部分州颁布的《公民社会组织活动促进法》中列明政府支持的活动类型，如联邦区规定非政府组织的活动领域包括公益性服务项目、社会弱势群体扶助项目、社会福利项目、人力资源健康项目、科研项目、传统文化艺术和历史遗产保护项目、推动文化发展、推动社区发展、推动城市发展、促进公民参与、维护和发展人权、促进个体充分发展、有利于人类发展的社会环境的塑造等；下加利福尼亚州则将社会福利、社会保障、妇女环境、文化和教育、医疗、环保、可持续发展视为非政府组织的七大活动领域。巴西《第三部门法》规定，经济社会发展、教育、医疗、环保、社会援助、食品安全、减贫、法律援助、人权等都属于非政府组织的活动领域。^① 秘鲁《民法》规定，协会可以自由开展任何合法的公

^① 袁东振：《拉美国家管理非政府组织的基本经验》，载《拉丁美洲研究》，2010 年第 4 期，第 13 页。

益或互利活动；基金会只能追求宗教、救助、文化或其他社会目标。委内瑞拉法律规定，民间协会可从事任何不违反法律和公共秩序，且在组织章程中注明的活动；基金会一般致力于艺术、科学、文学、慈善、社会活动等公益事业。

拉美一些国家设立专门机构监管或不定期审查非政府组织的活动。墨西哥民间协会具有独立的运营自决权；而私人救助组织必须接受私人救助委员会的监督，后者负责组织的预算、规划、领导成员任命、资产获得等运营活动。委内瑞拉《国际合作法》规定，成立国际合作执行机构，负责组织、指挥、控制、协调、实现和评估委内瑞拉境内的所有国际合作活动。2009 年 7 月，巴西司法部、国防部、联邦警局、全国土著基金会联合在全国范围内对在巴西活动的外国非政府组织进行调查，清查外国非政府组织的注册登记情况和活动情况。^① 巴西政府强调，未在规定时间内在司法部注册登记，或从事与组织目标不符活动的组织将被随时而且不加任何条件地取缔。

还有一些国家对非政府组织的活动加以引导。智利《社团与公民参与公共事务法》草案规定，建立促进社团和公益组织发展基金会，基金由政府及其他国际机构提供，面向所有注册的社团和组织，由相关注册组织和政府代表及非政府组织知名人士组成的委员会管理；各市政府应将公共事务对公众公开以征集相关群体意见，向居民委员会等社区组织报告社区运转情况；各级政府部门均应制订公民参与计划，并向政府主管部门报告。^② 哥伦比亚和萨尔瓦多对非政府组织的内部机制建设做出规定，要求非政府组织设立领导委员会、执行委员会、财产监管委员会等机构。

拉美绝大多数国家不禁止非政府组织从事经济活动，但强调非政府组织的非营利性特征。巴拉圭规定，一切营利性活动都必须符合组织成立目的。厄瓜多尔规定，非政府组织可从事任何符合组织章程的经济活动，但咨询、证券期权交易、金融中介等除外。巴西规定，经济活动所获收益必须用于符合组织成立目的的再投资。秘鲁将经济活动划分为用于实现组织目标或用于自主创收两种。关于组织能否参与金融中介活动，秘鲁、玻利维亚、哥斯达黎加允许，而智利、阿根廷禁止。大多数国家也不限制非政府组织参与广义

① 袁东振：《拉美国家管理非政府组织的基本经验》，载《拉丁美洲研究》，2010 年第 4 期，第 14 页。

② Felipe Viveros, “La Constitución Política y las Organizaciones de la Sociedad Civil en Chile”. <http://58.30.31.205:9999/www.icnl.org/research/library/files/Chile/commentary.pdf>. [2015-11-26]

上的政治活动，但各国政府对非政府组织参与政治活动的程度有不同考量。哥伦比亚宪法规定，非政府组织可作为民主机制参与、协作和监督公共管理。玻利维亚宪法规定，政党下属或联盟的民间组织可以提名总统、副总统、参众议员和部长候选人。洪都拉斯则禁止所有非政府组织从事可能影响公众对特定政党、候选人或意识形态倾向的活动的看法的活动。

（二）行政措施的实现方式

拉美国家管理非政府组织的行政措施基本上以两种方式实现：一是要求提交报告及公示，二是对不遵守规定的行为施以惩罚。^①

1. 提交报告及公示

保证非政府组织透明性和问责制的有效方式之一，是要求组织提供报告以了解其活动。出于对自主性和独立性可能遭受损害的担心，很多组织不愿意向政府提交报告。拉美部分国家不强制要求非政府组织提交报告。玻利维亚宪法规定，协会和基金会没有义务向政府机构提交报告，除非组织使用政府资源来实现全部或部分活动，享有免税待遇或可不经自由竞争获得提供服务的优先权。厄瓜多尔和洪都拉斯的法律中也有类似规定。但有的国家强制要求所有非政府组织提交报告。墨西哥所有非政府组织都必须定期向相关部门做各种汇报，如政府资助报告、财务报告、透明性报告、社会安全报告、审计报告、网页信息透明报告、接受公共资金报告、活动领域报告、向社会发展部和劳工部提交的报告、向税务部门提交的报告、向私人救助委员会提交的报告，等等。《联邦公民社会组织促进法》规定了非政府组织的各项义务，要求获得公共资源的组织必须每年汇报活动开展情况、目标实现情况和财务收支情况等。智利政府要求组织每个季度向司法部提交财政收支报告和详细的活动情况备忘录。巴西政府对私人基金会的监管比其他类型组织更为严苛。秘鲁设有基金会监管委员会专门负责基金会的监管，如财政收支和账目审查、要求提交年度预算和计划、征收特别税、审计等。非政府组织必须接受国际合作局的监督和控制，向其提交关于活动计划、资金来源、财务状况等方面的详细报告。接受国外技术合作的发展型非政府组织还必须向国际合作局报告捐赠情况。巴拉圭的公益慈善类组织必须接受账目检察院的监管。哥斯达黎加的审计总局和巴西一些州或城市的账目法庭也具有监管使用

^① Paula Antezana Rimassa, “Regulación Estatal: Existencia Jurídica de las OSCs y su Supervisión”, Documento de Introducción a la Sala de Conferencia No. 1 en el Simposio Virtual sobre el Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina, 29 de septiembre al 10 de octubre, 1997.

政府资源的组织的职能。哥伦比亚非政府组织必须每年向政府提交年度财务报告和活动情况报告。

非政府组织提交报告在拉美并无历史传统。一些非政府组织认为,公开组织财政状况和活动的要求是不适当的,是否公开应由组织自身决定。但也有观点赞同公开组织的活动、预算、目标等信息,让公众更了解组织的活动和积极作用。无论如何,政府及其他社会机构应当承认非政府组织的存在,将其视为讨论国家、行业或地方问题的对话方,承认非政府组织对解决社会问题的积极作用,同时避免公权滥用行为。

2. 惩罚措施

与其他法人一样,非政府组织也是民事和刑事责任人。拉美国家对非政府组织的特别惩罚措施主要针对下述情况:行政管理不恰当;从事不符合成立目标的活动;未按规定提交报告;组织成员人数少于法律规定的最低限,等等。惩罚措施包括警告、罚款、检察官介入、强令解散等。非政府组织首先必须遵守法律规定的内部控制要求,以保证组织管理有序进行。组织领导层有责任保证组织活动完全符合组织成立目的并适当履行管理职责。

在哥斯达黎加和尼加拉瓜,法律规定可以对组织领导层处以罚款。在尼加拉瓜和厄瓜多尔,从事不符合组织成立目的的活动可能导致组织丧失法人身份。在秘鲁,如果司法认定某组织从事违反公共秩序和道德传统的活动,可以强制解散。在哥斯达黎加,未按规定提交报告将被处以罚款,而在智利甚至可能导致组织丧失法人身份。在阿根廷,司法检察总局可要求司法部对连续两次或多次未举行大会的组织的法人身份予以注销。在哥斯达黎加,政府机构可在组织受到指控或投诉时介入。委内瑞拉的《捍卫政治主权和民族自决权法》禁止任何有政治诉求或维护政治权利的组织接受任何形式的外国资金或经济援助,违反规定的组织将被处以接受金额两倍的罚金,屡犯不改的组织将在5—8年内被禁止参加选举。厄瓜多尔出台法案授权政府可解散没有实现成立时声明的目标,组织人数不足,连续两年未提交组织运转规划的组织。哥伦比亚1990年颁布的第1529号法第7条对非政府组织的解散做出规定,解散原因包括从事非法活动、违反公共秩序或从事不符合组织成立目标的活动,相应的州长或市长办公室将展开现场调查,在10个工作日内做出决议。

实施惩罚必须把握审慎和适度原则,避免公权的滥用或随意性。在拉

美国国家，有些惩罚性规定略显严苛。在尼加拉瓜，国民大会可因为非政府组织妨碍登记注册和管理机构的行为而注销组织法人身份。在智利，未按规定提交报告可能导致组织法人身份被注销。在厄瓜多尔、阿根廷和乌拉圭，违背政府行政管理规定的行为会导致组织法人身份被注销。以法律形式赋予政府惩罚或解散非政府组织权力的情况在拉美国家普遍存在。例如，厄瓜多尔第 982 号法令允许政府可自由裁量是否解散非政府组织，理由包括进行政治宣传、损害国家利益、不遵守问责要求等；组织领导层必须保持男女人数平衡，否则就会被解散；政府有权获得并公开非政府组织的内部信息，公民可以向任何从事公益活动、提供公共服务或使用公共资源的非政府组织问责，非政府组织必须向政府提交有关其活动的任何信息；监管非政府组织的政府各部门都必须制订定期注销部分非政府组织的计划；要求非政府组织提交的信息包括每个成员的姓名、身份证号、国籍、住址等，如非政府组织未在规定时间内回复，或是提交的信息不够准确，都可能被注销注册。萨尔瓦多是个例外，该国《协会和基金会法》规定，内政部无权注销外国法人注册。

三 对非政府组织的资金监管

拉美各国政府对非政府组织的资金监管包括以下两个方面：一是非政府组织的资金和对外联系，二是非政府组织及其捐赠者的税收优惠待遇。^①从整体上看，拉美国家政府对非政府组织的资金监管呈现逐渐加强的趋势。

（一）对非政府组织资金和对外联系的监管

目前，拉美各国非政府组织的资金仍主要来自本国政府、公共机构、企业和国际金融机构或外国非政府组织的慈善捐赠或援助等外部资源，只有部分组织可以通过会费等自主创收方式实现内部管理经费自给。非政府组织对政府和公共部门的资金依赖日益加强。从非政府组织的角度出发，由于担心资金依赖对非政府组织自主性可能产生负面影响，不少非政府组

^① Felipe Viveros, “Sobre el Régimen Fiscal de las Organizaciones de Beneficio Público”, Documento de Introducción a la Sala de Conferencia No.2 en el Simposio Virtual sobre el Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina, 29 de septiembre al 10 de octubre, 1997.

织开始有意识地探索新的创收渠道。从政府的角度出发,一些国家政府有意识地加强对非政府组织申请政府资助,特别是接受外国资助的管理。拉美国家,特别是左翼政党执政的国家,逐渐在法律法规上加大了对非政府组织资金和对外联系的监管。监管范畴既包括非政府组织的资金来源,也包括非政府组织的对外交流和在相关国家境内活动的外国或国际非政府组织。

有的国家明确规定了非政府组织接受捐赠的条件。墨西哥的《联邦预算与财政责任法》规定,接受联邦公共部门补贴或捐赠的非政府组织必须具备以下条件:必须是非营利性的组织;组织活动必须具有社会公益性,如教育、文化、医疗、科学研究、新技术应用或慈善;组织的主要收入不得来自国家预算(法律特别说明的除外);捐赠单位必须证明受赠方没有加入联邦政府的其他慈善体系或项目,也不得与宗教团体或政党、政治组织有任何关联(法律特别说明的除外)。墨西哥法律还规定,补贴必须符合客观性、透明性、公开性、可选择性和非常态性等原则,必须有常规性的跟踪、监督和评估机制,必须保证机构间的协调以避免资源浪费,必须尽可能高效地达到预期目标。捐赠单位可以与受赠组织签署协议的方式实施补贴,受赠组织必须按预期计划使用资金。1994年,《墨美税制条约》鼓励对墨西哥组织的跨境捐赠,捐赠额在计税时扣除。^①

部分国家对外部资金的管理非常严格,甚至限制本国非政府组织与国际社会进行知识、能力和专业技能交流,在左翼政党执政的国家尤为明显。委内瑞拉的《国际合作法》赋予总统和内阁对一切形式的国际合作活动(包括资金和物质资源等各种形式的物质支持,也包括知识、经验和技术转让)进行组织、控制、指挥、协调的权力。该法对非政府组织接受外部资金做出非常严格的规定,任何组织在参与国际合作或接受外部资金、商品和服务之前,必须向政府备案并接受严格监督,包括有组织社团、非政府组织、大学、集团、企业组织、同盟会等所有涉及国际合作活动的社会单位。国际合作局以“国际合作和援助基金”方式统筹管理所有外国资源,政府有权收缴国外捐赠者的资金,用于政府认为符合国家利益和需要的领域。该国《反有组织犯罪组织法》旨在避免非营利性组织成为洗钱工具,

^① Ireri Ablanado Terrazas, “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Legislación Mexicana”. <http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/ablanado-estudio-final.pdf>. [2015-11-20]

规定非营利性组织必须接受打击有组织犯罪部门的审查和监督，要求组织申报任何被认为有嫌疑的融资活动，即使融资是合法的。秘鲁 2002 年颁布的《建立国际合作局法》规定，国际合作局是管理非政府组织的主管部门，主要负责监督和管理非政府组织的资金获取和使用情况；非政府组织在接受外国资金时必须坚持公开透明原则，报告资金来源；国家有权调查私人组织的资金来源，以证明资金来源的合法性，等等。2009 年 7 月，秘鲁议会的对外关系委员会提议修订秘鲁的《国际技术合作法》，修订案规定政府有权干预秘鲁公民与外国人之间涉及草根运动、政党意识形态、保护人权等问题的交往，甚至包括知识或经验交流。玻利维亚于 2007 年颁布一项总统法令，禁止政府机构使用境外援助雇佣本国非政府组织提供服务，禁止任何形式的附带政治或意识形态条件的外国援助，政府对在玻利维亚境内运营的所有国际合作机构的决定有否决权。2008 年，墨西哥参议院通过《国际合作法》，成立墨西哥国际合作局，由其审定涉及国际合作的个人和单位是否符合资格。2009 年，尼加拉瓜政府提出《国际合作法》草案，规定政府可禁止外国非政府组织参与或资助任何违背或可能影响本国立法的政治活动。该国外交部发表若干声明，包含对国际合作的新限制，如政府必须参与挑选外国资助的受惠组织。^①

个别国家在这方面的监管相对宽松。例如，哥伦比亚没有对外联系的限制性规定，非政府组织可接受外国资助，但央行要求相应组织在把外国资助兑换成本国货币时提交资金来源说明。

（二）对非政府组织及其捐赠者的税收优惠

1. 对非政府组织的税收优惠措施

以税收杠杆调控非政府组织的行为，也是拉美国家政府监管非政府组织的重要方式。拉美部分国家对非政府组织实行税收优惠。墨西哥法律规定，具有授权受赠人身份的组织可以免除进口税，在完成非政府组织注册的情况下可以接受政府资助，慈善、环保、人权、教育、医疗、消费者权益、体育等组织都可申请授权受赠人身份，享受免税待遇。2009 年 12 月，墨西哥众议院通过一项法案，允许非政府组织参与商业和经济活动，所得收入占总收入 10% 以下的部分免税，超过的部分按 30% 的税率征税。2012 年 12 月培尼亚执

^① Felipe Viveros, “Sobre el Régimen Fiscal de las Organizaciones de Beneficio Público”, Documento de Introducción a la Sala de Conferencia No.2 en el Simposio Virtual sobre el Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina, 29 de septiembre al 10 de octubre, 1997.

政后，墨西哥税制改革包含了非政府组织及其捐赠者可享受优惠税率的提议，2014年税制改革扩大了可申请免税或税收优惠的组织及其捐赠者范围，移民服务和庇护等领域的组织也被涵盖在内。^① 秘鲁法律规定，致力于文化、慈善、社会和医疗救助、公司员工社会服务的基金会可享受免税待遇。哥伦比亚税法规定，医疗、体育、正规教育、文化、科学技术研究、生态和环境保护、社会发展等领域的非政府组织可申请税收减免优惠。巴西宪法规定，非营利性教育和社会救助机构可享受免税。阿根廷《收益税法》规定，慈善或教育组织可享受免税。乌拉圭宪法规定，文化机构可享受免税。智利《所得税法》规定，针对经济困难群体的救助组织可享受免税。哥伦比亚税法规定，医疗、体育、教育、文化、科学技术研究、生态和环境保护、社会发展等领域的非政府组织可申请纳税减免待遇。^②

对非政府组织的税收优惠主要采取两种实施方式。第一种，符合相关法律规定的非政府组织即可获得免除某种或某几种税收的认证，无须经由行政程序和税务部门审查；第二种，既有关于免税的明确法律规定，又必须经由行政审批方可获得免税待遇。后一种情况在拉美比较普遍。在秘鲁，符合条件的组织必须向国家税务管理总局提出申请，在全国所得税免除登记注册机构登记，该机构隶属于全国税务管理监督局，有权拒绝免税申请；收入不得直接或间接分配给组织的成员或合作伙伴。秘鲁第1120号法令第19条进一步明确了收入不得分配原则，列明了被国家税务管理总局视为间接分配的行为，如果某个组织直接或间接分配了收入，将会被从免税注册名录中删除，当年和次年均不再享受免税优惠。玻利维亚非政府组织要获得免除所得税待遇，必须经由地区所得税行政部门审批。智利慈善组织免除所得税待遇必须经由财政部审批。巴拉圭的免税待遇必须经由税务处审批。

① Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C., Centro Mexicano para la Filantropía, A. C., Instituto Tecnológico Autónomo de México, Internacioanl Center for Not-forProfit Law, “Definición de una Agenda Fiscal para le Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil de México”. http://58.30.31.210:9999/www.icnl.org/research/library/files/Mexico/Definition_of_a_Fiscal_Agenda_for_the_Development_of_civil_Society_organizations_in_Mexico.pdf. [2015-11-23]

② Felipe Viveros, “Sobre el Régimen Fiscal de las Organizaciones de Beneficio Público”, Documento de Introducción a la Sala de Conferencia No.2 en el Simposio Virtual sobre el Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina, 29 de septiembre al 10 de octubre, 1997.

2. 对非政府组织捐赠者的税收优惠措施

对非政府组织捐赠者的税收优惠机制是国家与企业在推动经济和社会发展方面的重要合作方式之一，在拉美地区尚处于起步阶段。拉美部分国家允许企业或自然人捐助某种公益性非政府组织或非营利性社会项目，换取一定程度的税收优惠。在巴西，自然人对慈善、教育、科学研究、文化艺术组织的捐赠可以从所得税计税基数中扣除，自然人和法人对文化项目的捐赠可以从所得税计税基数中扣除。在巴拉圭，对公益性组织的捐赠可以从所得税计税基数中扣除。智利的多项法律条文规定，对高等教育机构、教育设施、文化艺术发展组织的捐赠可以享受一定程度的税收优惠。在秘鲁，1996年《教育私人投资法》规定，对公共教育机构和文化机构的捐赠可享受税收优惠。厄瓜多尔和乌拉圭也有类似规定。

对捐赠者的税收优惠主要采取三种实施方式：第一种，将捐赠额视为企业经营支出，从企业收入结算的纳税基数中扣除；第二种，将捐赠额视为企业收入结算或纳税基数的应扣除款项；第三种，将捐赠额按一定比重直接从应缴税额中扣除，巴西、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和智利等国均存在这种方式，但可扣除的捐赠比重不尽相同，如智利企业捐赠额的50%可享受税收优惠，而秘鲁对教育基础设施、设备和奖学金项目的捐赠只有30%可享受税收优惠。每个国家，乃至一国内部采取的方式各不相同，有的国家多种方式并存，如巴西和智利。税收优惠一般针对所得税或收益税，但并非所有捐赠者都可享受税收优惠，如智利和乌拉圭只有企业捐赠者可享受税收优惠。拉美各国关于受赠组织范畴的规定也各不相同，各国政府根据本国具体情况和需求倾向于鼓励某些类型的组织或项目。有的国家可享受税收优惠的受赠组织范畴比较广泛，如巴西的受赠组织既包括慈善、教育、科学研究、文化、艺术组织，也包括企业职工的运动、休闲娱乐和文化组织。在巴西和巴拉圭，要求受赠组织必须具备公益性组织身份。在厄瓜多尔，受赠组织必须是依法成立的非营利性慈善、文化、教育、研究、医疗和体育类组织。^①

必须强调的是，在税收优惠待遇实施过程中，政府需要避免滥用职权行为和官僚主义作风，而非政府组织或其捐赠者需要避免欺诈行为。

^① Felipe Viveros, “Sobre el Régimen Fiscal de las Organizaciones de Beneficio Público”, Documento de Introducción a la Sala de Conferencia No.2 en el Simposio Virtual sobre el Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina, 29 de septiembre al 10 de octubre, 1997.

四 对拉美非政府组织管理体制的整体评价和建议

根据对拉美国家非政府组织管理体制评估指标的考察,可以发现拉美国家非政府组织管理体制存在体系完备、监管严格、税优激励等优点,但也存在引导不足、管理体系琐碎、滥用公权等不足,因此需要采取相应改进措施来改善非政府组织的运转环境。

(一) 有关非政府组织管理体制的评价机制

随着非政府组织的发展,相关的专门研究越来越多。非政府组织运转的政治、经济、社会、文化和法律环境,是非政府组织研究的焦点之一。无论从何种角度研究非政府组织的运转环境,其管理体制都是不可回避的要素。国际上常用的评估机制如下。^①

1. 非政府组织可持续性指标体系。从法律环境、组织能力、获得资源的能力、倡导功能、服务提供功能、基础设施和公众形象7个角度,设置35个指数进行评分,说明非政府组织的可持续性状况。

2. 扶持环境指标体系。从经济和社会环境、文化和社会环境、治理环境3个角度,设置17个分类别、53个指数,说明目标国家(地区)在这3个方面的情况、整体趋势以及出现问题的原因。

3. 慈善自由指标体系。从非政府组织运转规则、国内税法和跨境流通规则3个角度,设置9个指数,考察和分析目标国家(地区)的整体状况,归纳慈善自由的激励因素和障碍,提出政策建议。

4. 全球伙伴监管体系。考察非政府组织在能够发挥其最大参与性和促进发展作用的环境中的运转情况。

5. “非政府组织对全球伙伴监管体系的贡献”报告体系。从与非政府组织相关的、普遍接受的人权和自由,组织对政策的影响力以及捐赠方与非政府组织的关系3个角度,分析和说明非政府组织扶持环境现状。

6. 非政府组织发展的扶持环境监管模型。重点考察对自由的基本法律保障、非政府组织获取资源的能力和可持续性构架、政府与非政府组织的关系3个方面。国别报告详细描述目标国家(地区)在上述3个方面的立法及其执行情况。

^① “Assessment Tools for Measuring Civil Society’s Enabling Environment”. in *Global Trends in NGO Law*, Vol. 5, No. 1. <http://www.icnl.org/research/trends/trends5-1.pdf>. [2015-12-06]

7. 国家扶持环境评估机制。从形成、运转、资源获取、表达、和平集会、政府与非政府组织的关系 6 个必选角度和互联网自由、非政府组织的合作与联合、税收、信息获取 4 个可选角度评分，全面分析和评价目标国家（地区）的非政府组织扶持环境。

（二）对拉美非政府组织管理体制的基本评价

根据上述评价机制的基本指标，考察拉美非政府组织管理体制的现状，从法律、行政和资金监管方面对非政府组织管理体制加以评述。

在法律方面，拉美国家已经形成内容较完整、架构较清晰的非政府组织管理法律体系。既包括综合性的法律，如《宪法》《民法》《税法》等，涉及非政府组织运转的法律依据、基本保障和宏观环境；也包括专门性的法律，如《第三部门法》《公民社会组织活动促进法》等，对非政府组织的成立资格、组织目标、活动领域、融资渠道、权利义务、内部制度等方面进行规范。

在行政方面，拉美国家已经形成比较明确的非政府组织管理流程和组织架构，管理范畴完整，管理手段齐备。很多拉美国家明确了非政府组织主管部门，甚至设立专门主管机构。非政府组织管理的行政体系涉及非政府组织的登记注册、运转、资金获取和使用、税收等各个环节。拉美国家强制要求非政府组织完成登记注册，方可获得合法地位，并获得政府或国际资金支持，要求非政府组织通过公告形式公开财务和相关活动情况，对违反法律法规的非政府组织予以行政处罚。

拉美国家尤为重视非政府组织的资金监管。一方面，部分拉美国家，特别是左翼政党执政的国家有意识地加强对非政府组织申请政府资助，特别是接受外国资助的管理。另一方面，部分拉美国家在对非政府组织的税收优惠方面做出了非常细致的规定，设立量化指标，严格把控资格认定、审查和评估环节。在大多数拉美国家，只有符合法律规定且通过行政程序和税务部门审核的非政府组织才可以享受相应的税收优惠。

从整体上看，拉美国家非政府组织管理的法律体系、行政手段和资金监管有三个优点。其一，体系完备，不同国家之间总体上差异不大，无论是巴西这样的大国还是一些小国，都有比较齐备的法律、行政和资金管理体制；其二，监管严格，能有效地防止出现滥用资金等现象，避免对国家稳定和发展不利的非政府组织的出现；其三，以税收优惠的方式调动非政府组织的积极性，让非政府组织在某些领域发挥更加积极的作用，弥补政府力所不及之处。

但是，拉美国家的非政府组织管理体制仍存在改进空间。其一，大多数

拉美国家对非政府组织鼓励有余，引导不足。拉美大多数国家在税收方面给予非政府组织不少优惠待遇，但疏于引导非政府组织的制度化、规范化建设，在一定程度上导致了非政府组织的无序发展；其二，管理体系过于琐碎，部分国家存在不同法律中或不同政府层面上标准不统一的情况，导致在非政府组织管理方面浪费了过多的公共财政资源，而且效果不尽如人意；其三，部分国家存在对非政府组织管理规定过严、滥用公权的现象，如一些国家立法赋予政府监督、审核和监管非政府组织的权利，但却未能赋予非政府组织对等的权利。这不利于创造有利于非政府组织良性发展的宏观环境，制约着非政府组织的发展。

（三）拉美非政府组织管理体制的改进方向

第一，加强对非政府组织的引导。其一，拉美非政府组织经历了快速发展壮大的过程，有些非政府组织还带有机会主义色彩，很多非政府组织的内部组织建设存在缺陷，仍待完善。因此政府应当通过机制性措施对非政府组织加以适当的规划和整合。其二，拉美非政府组织的活动领域和影响力不断扩大，从慈善和社会救助扩展至人权、环保、科学技术研究、社会发展、地区发展等各个领域，其影响力有时甚至超越本国政府，扩展至地区乃至国际社会。因此，对非政府组织加以制度和法律等方面引导的必要性越发凸显。

第二，简化管理体系，明确管理环节，统一管理标准。一是要进一步完善非政府组织管理体系，非政府组织主管机构善尽其职，实现涉及非政府组织成立、运转、资金等各方面相关管理机构的信息共享和工作协调；二是要以法律法规形式明确非政府组织管理各环节的运作流程，避免重复工作和繁文缛节，提高管理效率；三是要统一中央和地方性相关政策和法律中有关非政府组织的各项管理标准，提高非政府组织管理体制的规范化程度。

第三，塑造有利于非政府组织良性发展的社会文化环境和政治环境。拉美部分国家的政府官员、企业界、学术界乃至社会运动曾经发表对非政府组织的负面言论，造成对非政府组织的敌视。大众传媒对非政府组织的正面宣传和支持言论，有助于形成有利于非政府组织发展的社会文化环境。从政府层面看，应尊重人权和结社、言论自由，确保法治国家的巩固，创造适宜非政府组织发展的政治环境；应坚持所有组织在法律面前一律平等，不以政治谱系远近为标准区别对待；应坚持法律法规的适度原则，既足以保证对非政府组织的有效监管，又避免抑制其发挥正向作用的积极性；应明确非政府组

织的责任边界，避免公权对非政府组织的过度制约和政策法规执行的随意性，支持非政府组织的发展。

五 小结

政府对非政府组织进行管理的核心目的是保证非政府组织在国家治理的各个层面发挥更加积极的作用，避免其消极影响，从而实现与非政府组织的良性互动与合作，达到“善治”的目标。目前，拉美非政府组织与政府的合作一般采取以下模式：由政府主导项目的设计、规划和制定，非政府组织负责项目的实施，政府在项目实施过程中进行监督。在这种模式下，政府掌握着绝对的主导权，而非政府组织始终处于从属地位，其实际权力非常有限，作用受到很大限制。在这种模式下，政府和非政府组织对彼此存在疑虑并影响其行为：政府担心放宽对非政府组织的限制会降低政府权威，威胁执政稳定性，因而严格限制非政府组织的活动；而非政府组织担心专制统治卷土重来，对公权过度有所不满，因而倾向于与政府保持一定距离，审慎处理与政府的关系。因此，虽然拉美很多国家已经建立起比较完整的非政府组织管理体系，但实际效果常常不尽如人意。政府需要在管理手段的选择、管理程度的把握和管理成本的控制等方面不断探索和完善，而非政府组织需要在保证自身的自主性、独立性、代表性和合法性的前提下，遵守相关政策和法规，在政府的引导和合理监管下成为推动国家发展的行为体。

（责任编辑 刘维广）