

# 美国非营利组织从事对外援助的有利条件

王欢

**提 要** | 在美国,对外援助既包括官方对外援助,也包括规模更大的民间对外援助。美国大量非政府组织参与对外援助,既包括与政府机构合作的官方对外援助活动,也包括民间对外援助活动。美国非营利组织从事对外援助,得益于建立在诸多社会基本面因素上的物力、人力、组织和运行等多方面的有利条件。近年来,美国社会基本面出现一些新变化,正在对这些条件形成值得探讨的影响。

**关键词** | 非营利组织 对外援助 美国

**中图分类号** | D771.2

**作者信息** | 王欢,1972年生,中国社会科学院美国研究所副研究员,100720。

美国大量非营利组织从事对外援助活动,既和政府机构合作开展活动,也进行民间对外援助活动,而后的规模和影响越来越大。这些对外援助活动的开展及其影响,在相当程度上得益于美国非营利组织从事对外援助过程中在物力、人力、组织和运行等多个方面的有利条件。讨论这些有利条件,有利于更深入地认识对外援助活动的动力机制及其发展前景,也为进一步的比较研究提供有益的国别素材。

## 一、美国语境下的对外援助与非营利组织

美国当前语境中,对外援助和非营利组织这两个概念都存在多种理解。对外援助这个概念主要存在狭义、偏狭义、偏广义三种理解。偏狭义理解即常用专门术语美国对外援助(United States foreign aid 或 United States foreign assistance),指的是联邦政府利用联邦公共资源向别国或者国际组织提供的官方援助。以2017财政年度为例,美国对外援助总额498.7亿美元,占联邦预算总额

1.2%,其中44%用于双边经济发展援助,35%用于军事和非军事安全援助,18%用于人道主义事务,4%用于支持多边组织开展工作。<sup>①</sup>

狭义理解比偏狭义理解的范围更窄,指美国的官方发展援助(Official Development Assistance),是按照经济合作与发展组织发展援助委员会(OECD Development Assistance Committee)的统一口径界定的,指用于推动发展中国家经济发展和福利改善的各级政府援助。其中不包含军事援助,也不包含提供给以色列等发达国家的经济援助。美国2017年官方发展援助规模约为341.2亿美元。<sup>②</sup>

偏广义理解指美国各界对发展中国家的经济支持,是在美国官方发展援助基础上,加

<sup>①</sup> Marian L. Lawson & Emily M. Morgenstern, *Foreign Aid: An Introduction to U. S. Programs and Policy*, Updated April 16, 2019, Congressional Research Service R40213, 2019.

<sup>②</sup> Ibid.

入美国其他组织或个人对国外提供的经济支持,主要包括私有慈善(private philanthropy)、汇款(remittances)和私有资本流(private capital flows)。这些内容的规模远远大于官方发展援助,对发展中国家经济增长产生重要影响,成为促使对外援助概念重建的主导原因。<sup>①</sup>以2014年为例,从美国流向发展中国家的经济支持当中,私有慈善为439亿美元,汇款为1087亿美元,私有资本流为1793亿美元,规模都超过同期官方发展援助(331亿美元)。<sup>②</sup>

本文讨论对外援助涵盖更广的范畴,在偏广义理解基础上,将其对象从发展中国家扩展至受援的发达国家。基本原因有三个,一是美国非营利组织(nonprofit organization)比较广泛地参与了偏广义理解的所有类别,以此为基调更贴近实际情况;二是偏广义理解的活动类别在实际上也体现在以色列等一些发达国家身上,而美国非营利组织也在其中扮演重要角色,有必要加以扩展;三是尽管一些美国企业参与偏狭义理解中的军事援助,但是非营利组织参与较少,排除军事援助对我们的讨论影响较小。<sup>③</sup>

非营利组织这个概念,在美国被用以讨论与政府和企业相对应的组织时,主要存在狭义、中义和广义三种不同理解。中义理解指在美国各州注册成立并取得法定地位的非营利法人(nonprofit corporation)以及慈善信托(charitable trust)和分益信托(split-interest trust)。<sup>④</sup>尽管各州相关法律规定并不完全相同,但都不是从特定的组织行为角度,而是从不分红的事业运作模式角度来界定非营利组织的。非营利组织被用来指称那些不把收益当作红利进行分红,而是将之用于未来活动预算的非政府组织。<sup>⑤</sup>

狭义理解是最常见的理解,只涵盖中义理解中在美国国税局(Internal Revenue Service)非营利组织登记名单上出现的那些组织。《美国法典》第26卷《国内税收法典》规定,除教会等一些组织由国会特殊法律进

行税务豁免之外,其他非营利组织在各州登记取得法定地位后,只有在国税局进行分类登记之后,才能获得联邦所得税豁免资格。其中大量非营利组织为此在国税局进行登记,而国税局依照《国内税收法典》规定,根据组织目标对这些非营利组织进行分类,放在不同条款之下给予规制。2017财政年度,狭义理解的(即国税局分类登记名单上的)非营利组织有179.9万多个,其中超过128.6万个是在501(c)(3)条款下登记的。<sup>⑥</sup>

中义理解的(即各州注册登记的)非营利组织数量更多。都市研究所下属全国慈善统计中心的《非营利年鉴》第九版认为,如果加上所有宗教组织以及虽然未在国税局登记但已在各州注册的非营利组织,2015年美国非营利组织总数约有220万,而不是国税局

<sup>①</sup> Carol Adelman, "Global Philanthropy and Beyond: Reinventing Foreign Assistance", *Georgetown Journal of Foreign Affairs*, Vol. 13, No. 2, Summer/Fall 2012, pp. 15-24.

<sup>②</sup> Hudson Institute, *Index of Global Philanthropy and Remittances 2016*, Washington D. C.: Hudson Institute, 2016, p. 9.

<sup>③</sup> 将偏广义理解扩展至涵盖发达国家之后,再和偏狭义理解形成并集,可以形成更广义的对外援助范畴。即美国社会各界向其他国家和地区输出的政府经济和军事援助、私有慈善、汇款和私有资本流。但是,这个宽泛的更广义概念,并不一定利于人们对特定问题的讨论,而实际上也很少被采用。

<sup>④</sup> 除50个州之外,美国联邦体系中还有华盛顿特区和5个领地。本文讨论州,也涵盖这些治理单元。

<sup>⑤</sup> 根据这样的界定,一些几乎完全从事商业行为的合作性组织,也可以基于不分红的性质注册成为非营利组织。例如,纽约证券交易所1971年至2006年的组织性质,是在纽约州注册的合作性非营利交易组织。

<sup>⑥</sup> Internal Revenue Service, *Internal Revenue Service Data Book, 2017*, Publication 55B, Washington D. C., 2018, p. 57.

登记的150万。<sup>①</sup>

广义理解则是在中义理解基础上,加上那些没有在各州注册登记过的未法人化的非营利组织。这些组织中有一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。<sup>②</sup>这些未法人化的非营利组织数量庞大,但是缺乏确切统计数据。

本文讨论美国非营利组织,采用的是广义概念。主要有两个原因:一是它更全面地反映美国非营利组织的实际情况,二是只有广义理解才能有效涵盖参与偏广义理解对外援助活动的非营利组织范畴。

## 二、美国非营利组织参与对外援助概况

美国非营利组织主要通过两种方式参与对外援助。<sup>③</sup>一种方式是与美国政府机构合作开展对外援助项目。美国政府大规模开展对外经济援助始于第二次世界大战之后,而建立对外援助制度体系则是在20世纪60年代初肯尼迪执政时期。<sup>④</sup>二战结束以来,诸多联邦政府机构有一定资金用于对外援助,但总体上来讲,对外经济援助资金主要集中在美国国际开发署(USAID)及其前身各机构、国务院和农业部三家。1946至2017财年,联邦政府对外经济援助资金约8291亿美元,其中国际开发署及其前身机构资金超过4063亿美元,几乎占据对外经济援助的一半,且超出了同期美国对外军事援助(约3959亿美元)总额。国务院和农业部同期对外经济援助资金分别为约1597亿美元和988亿美元。其余机构的对外经济援助总额合计约1634亿美元,而其中财政部资金就占了696亿美元,绝大部分机构的对外援助资金量相当有限。<sup>⑤</sup>

联邦政府对外经济援助资金来源机构并不一定直接执行援助行动。从20世纪70年代中期开始,国际开发署和其他机构开始频繁使用非营利组织而不是政府工作人员来具体执行对外援助任务。这些非营利组织既包

括美国非营利组织,也包括其他国家的非营利组织。里根政府大力倡导发挥私有企业的

<sup>①</sup> 这个估计数值经常被引用,但是存在两个较为明显的缺陷。一是把美国教会名单上的组织数量全部加总在国税局登记数上,而实际上其中不少宗教组织已经在册,导致数值高估。二是它指出年收入超过5万美元的非营利组织都要进行年度申报,实际上只有其中获得免税资格的才需要年度申报,这又导致数值低估。Brice S. McKeever, Nathan E. Dietz & Saunji D. Fyffe, *The Nonprofit Almanac (Ninth Edition)*, Lanham, MD: RO, 2016, p. 2.

<sup>②</sup> 在美国,非营利组织如果没有进行注册登记,甚至没有提交任何相应文书,也可以合法活动,但是享受不到相应的法律权益,无法取得相应的政策支持。

<sup>③</sup> 需要指出的是,参与对外援助的非营利组织并不是都市研究所全国慈善统计中心所列的国际类非营利组织。后者指的是从事国际、外交和国家安全方面事务的非营利组织,这也是徐彤武研究美国国际性非营利组织所采用的范畴。Brice S. McKeever, Nathan E. Dietz & Saunji D. Fyffe, *The Nonprofit Almanac (Ninth Edition)*, 2016, 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。

<sup>④</sup> 美国早期历史上,国会主流对使用联邦公共资源进行对外经济援助持否定态度,认为这么做不符合宪法,甚至面对爱尔兰饥荒也只是同意两艘美国军舰运送私人资助的物资。Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 2006, pp. 94-95. 二战前和二战期间,美国政府用于经济发展和人道主义目的的对外援助规模极小,对外援助主要是一些军事援助。战后开始进行大规模对外经济援助,其中包括著名的“马歇尔计划”,之后建立比较稳定的对外援助制度体系。关于偏狭义理解的对外援助历史,可参见周琪、李枏、沈鹏:《美国对外援助:目标、方法与决策》,中国社会科学出版社,2014年。

<sup>⑤</sup> USAID, *U. S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations July 1, 1945 - September 30, 2017*, Washington D. C.: USAID, 2017, p. 12. 联邦政府对外援助更全面的数据,可见美国国际开发署探索者数据库(USAID Explorer),网址为 <https://explorer.usaid.gov>。

作用,一方面把扶持受援国私有企业作为对外援助的重要抓手,另一方面利用私有部门进行美国对外援助项目的执行与服务递送。联邦政府对外援助中的这种公私伙伴关系不断发展,特别是重视利用已经在受援地扎根的国际企业、基金会和其他私有部门组织执行项目。

21世纪以来,公私伙伴模式应用更多,更趋制度化。国际开发署2001年设立全球发展联盟秘书处(Global Development Alliance Secretariat),国务院2007年在资源管理局建立全球伙伴中心,并于2009年将其升格为直属国务卿办公室的全球伙伴倡议,专门增进对外援助中的公私合作。千年挑战公司(Millennium Challenge Corporation)等机构也大力采取公私合作模式开展对外援助。<sup>①</sup>

以国际开发署为例,该机构一方面广泛地与国内外私有部门建立合作关系,如在2018年之前的15年中与3500多个私有部门组织建立了1600多个伙伴关系,开展对外援助活动。<sup>②</sup>另一方面,国际开发署与美国和国际大型志愿组织展开长期重点合作,比较稳定地合作执行重要对外援助项目。2016年9月1日,有485家美国非营利组织和106家国际非营利组织在国际开发署注册为私有志愿组织(private voluntary organizations),同另外6家注册为合作发展组织(cooperative development organizations)的美国非营利组织一起,与国际开发署合作展开对外援助。<sup>③</sup>

另一种方式是开展民间对外援助。美国非营利组织开展民间对外援助的历史比较悠久,其规模在二战之前比美国政府的对外经济援助规模要大得多,19世纪中叶对希腊和爱尔兰的援助等行动形成了重要历史影响。二战后,随着美国政府大规模对外经济援助的展开,非营利组织开展民间对外援助的相对影响明显降低。但是,20世纪70年代以来,随着经济全球化进程,美国非营利组织开展对外援助的总量显著增加,远

远超过政府对外经济援助增长速度。特别是冷战结束以来,非营利组织开展民间对外援助在总量上远远超出政府对外援助规模。<sup>④</sup>

根据哈德逊研究所全球繁荣中心(Hudson Institute Center for Global Prosperity)的系统归纳,非营利组织开展民间对外援助,从资源来源而言主要存在三种不同方式。<sup>⑤</sup>一是开展民间慈善对外援助。美国民间慈善对外援助,主要资源来源于基金会、公司、民间和自愿组织、志愿服务、高校以及宗教组织。其中,除公司捐助和个人志愿服务之外,其他类型的民间慈善提供者本身都是非营利组织。而公司捐助和个人志愿服务的相当部分也通过非营利组织的服务递送而得以实现。冷战结束之后,民间慈善对外援助增长

<sup>①</sup> Marian Leonardo Lawson. *Foreign Assistance: Public-Private Partnerships*. CRS Report R41880. 2013.

<sup>②</sup> USAID, Agency Financial Report Fiscal Year 2108, p. ii, p. 6, <https://www.usaid.gov/results-and-data/progress-data/agency-financial-report>. [2019-06-20]

<sup>③</sup> USAID, *Report of Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development 2016*. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Volag2016.pdf>. [2019-06-20]需要指出的是,国际开发署正在修改私有志愿组织登记要求,新的要求和修改进程可参见国际开发署网站。网址为<https://www.usaid.gov/pvo>。

<sup>④</sup> 美国政府对外援助总量从20世纪90年代至2001年呈明显下降趋势,90年代向贫穷国家援助的实际价值下降25%。“9·11”事件之后出于反恐等需要才显著增加。Steven Radelet, “Bush and Foreign Aid”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, 2003, pp. 104-117.

<sup>⑤</sup> 该中心从2006年开始出版系列研究报告《全球慈善指数》,力图全面整理针对发展中国家的对外经济援助数据。2009年改称《全球慈善和汇款指数》,2016年出版最后一份报告。之后,研究项目转移至印第安纳大学慈善学院,计划出版《全球慈善资源流指数》报告,但至2019年6月中旬仍未出版。

显著,其价值超过美国联邦政府对外经济援助规模。其中基金会2000年的援助总额约是1990年的4倍。2000年成立的比尔和美琳达·盖茨基金会(Bill & Melinda Gates Foundation)所提供的民间对外援助,资源数量和影响力超过不少国家的官方对外援助。<sup>①</sup>21世纪以来,民间慈善对外援助总额在初期增长之后,随着金融危机出现波动,之后又稳步增长。2014年民间慈善对外援助总额为439亿美元,而同期官方发展援助为331亿美元。其中基金会对外援助金额从2004年的37亿美元增加到2014年的47亿美元。<sup>②</sup>

二是利用民间汇款组织对外援助项目。作为全球第一大经济体和第一大移民国家,美国每年汇兑到国外的资金总额也远远高于其他国家。<sup>③</sup>2014年,从美国流入发展中国家和地区的资金总额高达1087亿美元,是美国官方对外援助的3倍以上。这些巨额汇款引起一些美国非营利组织的关注,它们通过一些创新机制,力图放大这些资金的发展效应。一些非营利组织利用技术手段协助降低汇兑成本,一些非营利组织利用承转机制将这些汇款转化成针对地方创业者的优惠贷款。还有一些非营利组织则直接把小额自有资金以优惠利率提供给发展中国家和地区的创业者,以支持当地经济发展。2012年之前的7年当中,至少有145个汇款利用项目取得了成功。<sup>④</sup>

三是利用对外投资组织对外援助项目。美国是世界上最大的对外投资国,每年对发展中国家的投资金额远远超过其官方对外援助。2014年,美国私人资本投向发展中国家和地区的总额高达1793亿美元。一些美国非营利组织或者利用自筹资金或者与企业合作利用企业资金,以投资形式而不是慈善形式进行对外援助,支持当地可持续发展。一些投资是社会责任投资(socially responsible investing),在投资中提高企业社会责任标准,避免对环境、劳工和社会造成损

害。一些投资是项目相关投资(program related investments),利用自有资金,对符合本非营利组织属性和目标的项目进行投资。一些投资形成社会企业(social enterprises),利用自有资金或者协助私有资本进行能够实现其社会目标的商业投资。

### 三、有利于美国非营利组织从事对外援助的物力条件

美国非营利组织从事对外援助,得益于三方面有利的物力条件支持。第一,美国联邦政府向与之合作的非营利组织从事对外援助提供比较稳定的物力支持。美国国际开发署依据《1961年对外援助法》于当年成立以来,一直在联邦政府对外经济援助制度体系中居于核心地位,不仅自身资金在官方对外发展援助中居各机构之首,而且不少兄弟机构的相关资金和项目也通过国际开发署协助开展。而自20世纪70年代开始,国际开发署就长期通过美国非营利组织进行服务递送,向从事对外援助的非营利组织提供运作经费。1981年开始的“私有企业倡议”(Private Enterprise Initiative)更是明确规定尽量使用非政府途径开展对外援助项目。之后,美国官方对外援助财政预算中专门设置支持非政府组织的资金比例。2014财年,在

<sup>①</sup> Barbara Crossette, "Foreign Aid: New Players, New Goals?" *Great Decisions*, 2008, pp. 89 - 100. Carol Adelman, "Global Philanthropy and Remittances: Reinventing Foreign Aid", *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 15, No. 2, spring/summer 2009, pp. 23 - 33.

<sup>②</sup> Hudson Institute, *Index of Global Philanthropy and Remittances 2016*, 2016, p. 9. 关于变动趋势,参阅哈德逊研究所2006至2016年系列报告。

<sup>③</sup> World Bank, *The Migration and Remittances Factbook 2016*, Washington, D. C.: World Bank, pp. xi, xii.

<sup>④</sup> Carol Adelman, "Global Philanthropy and Beyond: Reinventing Foreign Assistance", *Summer/Fall 2012*, pp. 15 - 24.

国际开发署注册为私有志愿组织或合作发展组织的 491 家美国非营利组织和 106 家国际非营利组织当中,有 38% 的组织从国际开发署获得资金支持,总计为 28 亿美元。<sup>①</sup>

第二,美国规模庞大的慈善捐助为非营利组织从事海外援助提供了强大的自有物力保障。二战结束以来,美国慈善捐助规模一直高居世界首位,为民间慈善对外援助奠定了良好基础。1977 至 2017 年,尽管也出现过一些轻度回摆,但美国慈善捐助总额显著增长,以现值美元计,从 352.1 亿美元增长至 4100.2 亿美元的历史新高。其中企业、基金会、遗产和个人慈善捐助,分别从 15.4 亿、20 亿、21.2 亿和 295.5 亿美元,增加到 207.7 亿、669 亿、357 和 2866.5 亿美元。个人慈善捐助占比最高,超过半数。而基金会捐助增长幅度最大,增长超过 30 倍。<sup>②</sup> 美国慈善捐助中的一部分被用于对外援助,数量相当可观。以 2014 年为例,美国慈善捐助总额为 3575.7 亿美元,而对外援助慈善捐助约为 439 亿美元。美国慈善捐助规模有赖于其鼓励慈善捐助的税收制度。美国征收统一的联邦税,其中最重要的公司所得税和个人所得税都是累进税制。《国内税收法典》规定,个人或组织进行慈善捐助,可根据受捐对象组织性质向国税局申请从所得税征收基数中进行豁免扣除。个人捐助者免税抵扣原始额度不超过所得基数的 50%,公司免税抵扣原始额度不超过收入基数的 10%。而征收所得税的州,通常也会对申报抵扣的公司或个人进行相应的州所得税豁免。<sup>③</sup> 同时,根据美国遗产税制度,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。尽管遗产税起征点较高,涉及人员数量较少,但是由于财富集中度高,遗产税税率较高,对慈善捐助数额的影响也相当显著。<sup>④</sup>

第三,美国庞大的经济体量和高企的人均国内生产总值为非营利组织利用汇款和对外投资进行对外援助提供了充裕的物质条

件。美国是全球第一大经济体,根据国际货币基金组织现值美元数据,2017 年美国国内生产总值达 19.4 万亿美元,显著高出第二大经济体中国的 12.0 万亿美元,并几乎相当于第 3 至第 10 位经济体国内生产总值的总和。同时,人均国内生产总值约 6.0 万美元,高居世界第 7 位。<sup>⑤</sup> 基于庞大的经济体量,美国既是全球最大的外资输入国,也是最大的外资输出国,其中流向发展中国家的对外投资额是官方对外援助的数倍,成为非营利组织进行对外援助创新的重要资金来源。而来自发展中国家和地区的众多移民,在美国获得

<sup>①</sup> 这些组织同期还从私有部门筹集了 238 亿美元,并在 186 个国家和地区开展对外援助项目。USAID, *Report of Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development 2016*, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Volag2016.pdf>. [2019-06-20] 需要指出的是,国际开发署正在修改私有志愿组织登记要求,新的要求和修改进程可参见国际开发署网站 <https://www.usaid.gov/pvo>。

<sup>②</sup> Giving USA Foundation, *Giving USA 2018: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2017*, p. 17, <https://lclsonline.org/wp-content/uploads/2018/12/Giving-USA-2018-Annual-Report.pdf>. [2019-06-20]

<sup>③</sup> 绝大部分州和一些地方也分别征收所得税,阿拉斯加等 9 个州不征收个人所得税,其中内华达等 5 个州也不征收公司所得税。

<sup>④</sup> 联邦现代遗产税始于 1916 年,起征点为 5 万美元,初始税率 1%,上限税率 10%。之后,起征点逐渐增加到 1980 年的 16.1 万美元,之后迅速攀升,2011 年和 2018 年分别达到 500 万美元和 1118 万美元。初始税率在 1976 年前一直保持在 1% 至 3% 之间,1977 年跃升至 18% 并长期保持。上限税率则变动显著,增加到 1933 年 60%,1934 至 1981 年保持在 70% 及以上,里根政府时期显著降低,1984 至 2001 年保持在 55%,在经历波动之后于 2013 年形成 40% 税率并保持至今。

<sup>⑤</sup> International Monetary Fund, "World Economic Outlook Database", April 2018, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>. [2019-06-20]

的经济收入远远超出来源国收入水平,他们也把大量资金从美国汇往来源国。这一汇兑数量也是美国官方对外援助金额的数倍,同样成为美国非营利组织进行对外援助创新的重要资金来源。哈德逊研究所的系列研究报告显示,美国非营利组织正在越来越多地利用流向发展中国家的对外投资和汇款进行民间对外援助创新。

#### 四、有利于美国非营利组织从事对外援助的人力条件

美国非营利组织从事对外援助,得益于三个方面优越的人力条件支持。第一,美国大量的自主组织和比较通畅的精英流转机制提供了有利的领导力条件。美国在政治、经济和社会领域都存在大量政府体制之外的自主组织,这些组织之间大量纷繁复杂的互动关系,有助于历练出领导大型组织的权力精英阶层。在政治领域,美国广泛存在竞争性选举制度,除联邦选举产生出的 537 个公职之外,州和地方有 50 多万个公职由选举产生。历练出提供政治领导的政治精英阶层。<sup>①</sup> 在经济领域,董事会治理结构下的现代企业群体形成市场主力,它们之间发生着复杂的竞争、合作和协作。董事会成员间存在大量交叉任职,形成经济权力精英网。而在社会领域,至少 200 多万个法人化非营利组织以及大量未法人化的非营利活动群体间也产生海量互动。政治、经济和社会精英之间,以重要企业董事会成员群体为核心,形成人才流转机制比较畅通的精英网。<sup>②</sup> 从事过国际政治或者领导过多国企业的政治经济精英,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,帮助非营利组织更好地开展对外援助活动。

第二,美国重视社会服务的传统和制度安排提供了具有主动精神的志愿者队伍。美国社会存在悠久的自由结社传统,“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”。<sup>③</sup> 早在 19 世纪中叶,

托克维尔就指出,美国人远比法国人更热衷于组织各种类型的团体,指出“没有别的东西比美国的知识和道德团体更值得关注。”<sup>④</sup> 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。<sup>⑤</sup> 而且在 21 世纪初,一系列非营利组织丑闻一定程度上损害了美国公众对非营利组织的认知。<sup>⑥</sup> 但是,总体而言,公众对非营利

<sup>①</sup> Jennifer L. Lawless, *Becoming a Candidate: Political Ambition and the Decision to Run for Office*, NY: Cambridge University Press, 2012, p. 33.

<sup>②</sup> 关于美国权力精英及其体系的分析,参见 C. Wright Mills & Alan Wolfe, *The Power Elite*, NY: Oxford University Press, 2000, pp. 3-4; G. William Domhoff, *Who Rules America? Power, Politics, and Social Change*, New York: McGraw-Hill, 2006.

<sup>③</sup> Peter Dobkin Hall, “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*, 2<sup>nd</sup> edition, New Heaven, CT: Yale University Press, 2006, pp. 32-65.

<sup>④</sup> Alexis De Tocqueville, *Democracy in America*, trans. by George Lawrence, ed. by J. P. Mayer, Garden City, NY: Doubleday 1969, 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,参见 Rodney Hero, *Racial Diversity and Social Capital: Equality and Community in America*, New York: Cambridge University Press, 2007.

<sup>⑤</sup> Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster, 2000. 也有研究指出,20 世纪末民众对制度的信任程度和社团活动并没有出现显著下降。Pamela Paxton, “Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment”, *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 1, 1999, pp. 88-127.

<sup>⑥</sup> Paul C. Light, “How Americans View Charities: A Report on Charitable Confidence”, *Issues in Governance Studies*, No. 15, April 2008, [https://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/04\\_nonprofits\\_light.pdf](https://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/04_nonprofits_light.pdf). [2019-06-20]

组织活动的参与程度和积极性仍然比较高昂。2008年至2017年,每年有四分之一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。<sup>①</sup>其中,2014年用于对发展中国家和地区的经济援助志愿活动时间的价值达到43亿美元。美国高等学校本科和研究生招生普遍实行申请入学制度,推崇非营利服务特别是海外落后地区非营利服务经历,不仅有利于非营利组织获得年轻志愿者参与,也有利于它们获得有过志愿服务经历人士的持续支持。<sup>②</sup>同时,具有时间弹性的学分制度,也有利于在校大学生休学工作或者从事一段时间志愿服务。

第三,美国来源多样性的居民群体提供了比较丰富的对外援助海外行动人力资源。作为一个拥有比较完备移民体系的国家,美国移民数量高居全球首位,有来自全球各地的归化移民、永久居民、难民与受庇者、非法移民,以及长期合法学习工作的非移民签证居民。2000年至2016年,美国年均超过100万人获得永久居留权,年均接近70万人归化为公民。<sup>③</sup>这些居民及其亲属在来源国有复杂多样的联系,对美国非营利组织开展对外援助活动提供了丰富的人力资源。一些移民成为非营利组织理事会成员,甚至成为非营利组织主要领导人,或者直接领导非营利组织的对外援助活动,带来了丰富的当地知识、信息、人力资本和人际联系。美国开放程度较高的高等教育体系也有助于在全球范围吸纳人才和培养支持者。20世纪30和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,形成了拥有7000多家不同层次机构组成的高等教育体系,形成世界一流的科研和高等教育环境,招收全球数量最多的高校留学生。2017年在读高校留学生约有100万,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%,是排在第二

位的英国(11%)的两倍多。<sup>④</sup>美国留学生来源地非常多样化,并且接受了许多国家精英阶层留学人员。这些人员及其所带来的文化碰撞,有助于美国非营利组织在对外援助活动中更快地适应当地环境,减轻文化差异的冲击。<sup>⑤</sup>

### 五、有利于美国非营利组织从事对外援助的组织条件

美国非营利组织从事对外援助,得益于三个方面比较优越的组织条件支持。第一,非营利组织之间比较激烈的组织竞争提高了组织业务能力。美国实行相对宽松的非营利组织注册登记和免税资格获取制度,非营利组织在各州注册登记不需要业务审批,向国

<sup>①</sup> Brice S. McKeever, *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>. [2019-06-20]

<sup>②</sup> 卡拉贝尔(Karabel)指出,哈佛、耶鲁和普林斯顿等高校在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。参见Jerome Karabel, *The Chosen: The Hidden History of Admission and Exclusion at Harvard, Yale, and Princeton*, NY: Houghton Mifflin, 2005。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。

<sup>③</sup> U. S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics: 2016*, Washington D. C.: U. S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2017, p. 10, p. 52.

<sup>④</sup> Institute of International Education, *A World on the Move*, Issue 2, NY: Institute of International Education, 2018, p. 3.

<sup>⑤</sup> 移民多样性也带来社会负面影响,不仅关于“我们是谁”以及如何应对难民和非法移民的难题引起国内疑惑,也越来越多地对非营利组织对外援助行动带来一定负面影响。



税局申请取得免税资格也比较容易,甚至不进行注册登记也可以在不违反法律规定的情况下自主开展非营利活动,这有利于非营利组织产生和起步。通常情况下,非营利组织发起人在各州向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。只要符合法定要求,材料完备合规,都会获得批准,并得到州登记机关核准颁发的相应执照。之后,非营利组织可以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,国税局几乎会批准全部申请。取得免税资格之后,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。这样宽松的管理制度,一方面鼓励有志者从事非营利组织活动,另一方面则带来同类非营利组织之间的激烈竞争。业务能力突出的非营利组织越来越强,而业务能力不足的非营利组织则止步不前甚至解体消失。2016年初之前指引星(GuideStar)拥有资料的240万个美国非营利组织中,绝大部分财力微弱。<sup>①</sup>其中2015年7月在国税局登记的非营利组织当中,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50万美元的也只占14%。<sup>②</sup>美国关怀基金会(Americares Foundation)就是非营利组织在对外援助中的飞速发展典范。该基金致力于医疗救助和健康项目,1979年在康涅狄格州成立,2018年已跃居福布斯美国慈善百强榜第三位。<sup>③</sup>

第二,比较优惠的制度安排有助于提升非营利组织的资源获取能力。依据《国内税收法典》规定,不仅公司和个人进行慈善捐助可以依法申报联邦所得税抵扣,而且除慈善信托和分益信托等少数组织之外,其他非营利组织都可以依照组织性质享受不同程度的所得税豁免。其中一些组织需要依法进行年度申报,而另一些组织依法不进行申报也能享受豁免。征收所得税的州通常也根据联邦所得税减免

情况对非营利组织进行相应的所得税减免。这对于非营利组织持续获得资金支持具有重要意义。很多州和地方还对非营利组织进行税收之外的优惠支持条件,例如在建筑物扩建比例等规制方面给予非营利组织特殊优待。<sup>④</sup>在多方面制度和政策扶持之下,美国非营利组织显示出比较强大的资源获取能力,而非营利组织本身也形成了庞大的产业体量。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%。<sup>⑤</sup>比较雄厚的经济基础,也使得一些非营利组织能够高薪聘请高素质的专业管理团队,在对外援助中发挥更大作用。

第三,比较规范透明的监督机制有助于提高非营利组织的组织健康状况。联邦和各州通过法律法规,建立了非营利组织运行标准、优惠待遇和监管体系。国税局将所登记的非营利组织,分为501(c)条款下的29种

① Michael Wyland, "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/>. [2019-06-20]

② GuideStar, *Nine Things You Might Not Know about U.S. Nonprofits*, 2015, <https://learn.guidestar.org/news/publications/nine-things-about-us-nonprofits>. [2019-06-20]

③ William P. Barrett, "The Largest Charities For 2018", *Forbes*, Dec 11, 2018.

④ Michael Kimmelman, "NYU2031: University's Plans for Greenwich Village", *New York Times*, March 25, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/25/arts/design/nyu2031-university-plans-for-greenwich-village.html>. [2019-06-20]

⑤ Brice S. McKeever, *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>. [2019-06-20]

子类型、501 (d) 条款下的宗教协会、527 条款下的政治组织,以及不享受免税待遇的慈善信托和分利信托。其中绝大多数是 501 (c) (3) 条款下的公共慈善组织或私人基金会,它们享受的税收优惠最大,在资金筹集和使用方面所受的政府监管更严格,在参与政治和政策活动方面受到的限制也更严格。各州也在注册、税收、反欺诈等方面制定了法律法规,大多数州采用了美国律师协会和全国检察长联合会各自在非营利组织成立和诉讼方面制定的立法范本。这些比较规范的管理体系有利于非营利组织良性运行与发展。美国存在鼓励公众监督的制度安排和社会风气。公众可以向国税局要求披露非营利组织财务状况和组织结构。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年薪都要予以公布,接受公众、媒体和社会各界监督。指引星等一些非营利组织还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。信息公开使得不少非营利组织违规行为被发现,引起媒体披露报道。<sup>①</sup> 这也利于组织内部工作人员发现违规问题,形成社会监督的重要环节。<sup>②</sup>

## 六、美国非营利组织从事对外援助的运行条件

美国非营利组织从事对外援助,得益于三个方面有利的运行条件支持。第一,美元的国际货币地位和美国的全球市场地位有利于降低美国非营利组织从事对外援助的交易成本。制币权对现代国家政权建设和维护政府宏观经济控制具有重要政治意义。<sup>③</sup> 非营利组织从事对外援助,需要将大量资金兑换成能够在目标地区流通的货币。美元是最主要的全球储备货币,也是最经常使用的国际结算币种,可以在一些国家和地区直接使用,甚至直接被少数国家作为官方货币。在多个国家和地区从事对外援助活动,并需要密集

进行多个币种兑换的情况下,美元相比其他币种的交易成本优势更加显著。与此同时,美国的全球性市场地位也有利于其非营利组织降低对外援助交易成本。世界贸易组织数据显示,2016 年及之前,美国是全球最大的商品和服务贸易国。<sup>④</sup> 2017 年,中国商品贸易进出口总额超过美国,但是美国服务贸易进出口总额仍然领先,并且商品和服务贸易进出口总额仍居首位。<sup>⑤</sup> 这使得美国 and 全球大多数国家和地区之间有大量人员交流。同时,美国拥有大量知名度较高的企业和品牌,其文化产业和技术标准领域也居于领先地位,有利于美国非营利组织参与对外援助时降低宣传和学习成本。受援地区的一些群体为了更好地进入美国主导的世界经济体系,也有积极性配合乃至迎合美国非营利组织,有助于进一步降低它们从事对外援助活动的交易成本。

第二,美国超强的军事实力和广泛的同盟体系有利于减轻非营利组织从事对外援助过程中的潜在阻力。美国是超级军事大国,根据斯德哥尔摩国际和平研究所 1967 年以来对世界军费开支的系列研究,美国的军费

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

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

<sup>③</sup> Emily Gilbert & Eric Helleiner, "Introduction: Nation-States and Money Historical Contexts, Interdisciplinary Perspectives", in Emily Gilbert & Eric Helleiner (eds.), *Nation-States and Money: The Past, Present and Future of National Currencies*, NY: Routledge, 1999, pp. 1 - 22.

<sup>④</sup> World Trade Organization, *World Trade Statistical Review 2017*, Geneva, Switzerland; World Trade Organization, 2017, p. 100, p. 104.

<sup>⑤</sup> World Trade Organization, *World Trade Statistical Review 2018*, Geneva, Switzerland; World Trade Organization, 2018, p. 124, p. 126.

开支经常接近全球军费的一半,军事实力遥遥领先于其他国家。<sup>①</sup>同时,美国在全球和地区范围建立了广泛的同盟体系,借此拥有广泛而快速的军事投射能力。美国也具有使用武力进行小规模战争的决心和丰富经验。<sup>②</sup>这些因素使得别国政府和大型组织避免和美国非营利组织发生对立和冲突,在美国非营利组织遇到意外状况时,政府也更倾向于伸出援手。美国的政治和军事海外投射能力,也使得美国非营利组织在相当多的发展中国家和地区减少顾虑,大胆开展对外援助行动,也有利于吸引当地支持者的参与。但是,由于美国在国际政治中有诸多敌对势力,特别是当这些敌对势力在政治秩序不能得到保障的地区活动时,很容易给美国非营利组织带来切实的安全问题。

第三,以资金监管和法人治理结构为抓手的简明治理方式有助于美国非营利组织在对外援助行动中规范运作。美国信用体系和资金监管体系比较完备,对各种行为主体银行资金往来进行监控的成本较低。根据经济规模和组织性质对非政府组织提出的财务申报和信息公开要求,使得对大型非营利组织进行资金监控更加便捷,也更容易发现其各种违规行为。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、2003年纽约证券交易所涉嫌滥用非营利组织资产案,都是以资金监管为抓手调查惩治非营利组织违规行为的典型案例。美国联邦和各州政府也都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,并逐渐加强理事会制度建设和监管。1996年的《纳税人权利二号法案》(Taxpayer Bill of Rights 2)授权国税局,

在有人利用职权和享受免税资格的非营利组织交易中获取不当利益时,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。这改变了之前国税局惩治非营利组织违规行为时主要是取消其税收豁免资格,而无法追究领导层责任的被动局面。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,从而提高对外援助运行适应能力具有重要意义。

## 七、展 望

21世纪以来,美国社会基本面发生了一些新变化,这些变化在不同程度上冲击了美国非营利组织从事对外援助活动有利条件的支撑点,使得其中一些有利条件有可能产生不同程度的变化。例如,在经济方面,随着人民币和欧元地位提升以及新兴经济体崛起,美元地位和美国的全球市场地位都面临新挑战,可能造成美国非营利组织对外援助活动中交易成本优势的减弱;政治方面,国内政治衰败忧虑和在国际上与非主权实体的冲突加剧,可能导致非营利组织对外援助活动中的安全风险;社会方面,族群融合困难可能造成非营利组织对外援助活动中海外人力资源吸纳困难,而社会阶层流动性减弱可能不利于精英领导力的培养;文化方面,对社会资本和结社传统的信心动摇可能削弱非营利组织活力和竞争性。与此同时,多方面的科技发展又给美国非营利组织参与对外援助提供进一步降低参与成本的技术条件。这些新变迁及其带来的可能影响,值得进一步探讨。

(责任编辑:高 媛)

<sup>①</sup> <http://www.sipri.org/research/armaments/milex>. [2019-06-20]

<sup>②</sup> Max Boot, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power*, New York: Basic Books, 2002.