

匈牙利公民社会组织考察

蒋小红

内容提要: 苏东剧变之后, 经过近 20 年的发展, 匈牙利逐步建立了保障结社权和促进公民社会组织健康发展的制度规范, 依靠政策和法律机制及其有效运作来推动公民社会的多元化发展。本文从数量和组织形式、活动类型、地区分布、收入来源和人力资源等各个角度详细论述了匈牙利公民社会组织发展的情况, 并分析了其存在和发展的政策、法律环境, 从中试图探求对中国公民社会组织发展有益的经验。

关键词: 匈牙利 公民社会组织 政策 法律

蒋小红, 中国社会科学院国际法研究中心副研究员, 法学博士。

一 匈牙利公民社会组织发展的概况

(一) 数量和组织形式

匈牙利的公民社会组织是从匈牙利社会转型以后逐步发展起来的。据匈牙利中央统计办公室统计, 1989年, 自愿结成的社团有大约 8, 500个, 基金会大约有 400个。2006年, 非营利组织的数量达到了大约 58 000个, 其中社团大约有 3万个, 基金会大约有 2 1万个。1989年之后至 20 世纪的 90年代上半期, 公民社会组织处于快速发展时期。1995年后, 发展的速度开始放缓, 并呈现出差异化的状态。

根据匈牙利法律, 传统的公民社会组织包括志愿性社团和私人基金会这两种基本的法律形式。公法社团与志愿性社团的最大区别在于前者是根据议会通过的特定法令而成立的。调整志愿性社团的法律规定同样也适用于公法社团, 但是, 政府可以对公法社团在数量上和管理上加以控制。

公共基金会是与私人基金会相区别的一种基金会形式。如果不做特别说明, 一般所指的基金会都是指私人基金会。据统计, 在 1989年, 私人基金会占整个非营利部门的比重为不到 5%, 到了 2006年, 比重达到了将近 36%。^{〔1〕}公共基金会承担了一些政府职能, 其创建者只能是议会和政府。这一类基金会在财政上要对国家审计办公室负责。调整私人基金会的一般法律规则同样适用于公共基金会。

〔1〕 ÉVA KUTI CivilEurope- CivilHungary, European House, 2008, p 19

公益公司是私人公司,通常提供公共产品,因此公益公司可以获得公益资格。^{〔2〕}与一般公司所不同的是,公益公司获得的利润不能在其所有者、管理者或雇员之间分配。除此之外,调整一般私人公司的经济规则同样适用于公益公司。

(二) 活动类型

在过去的 20年里,匈牙利的社会组织不仅在数量上和法律形式上发生了很大的变化,在活动类型方面,也经历了较大的变化,目前的发展结构已趋于平衡。根据公民社会组织的活动类型的调查,体育运动、兴趣爱好等娱乐这一类组织占了近 30%,是匈牙利数量最多的一类公民社会组织。除此之外,其他类型的组织所占的比重都相差不大,体现出均衡发展的态势。

(三) 地区分布

匈牙利首都布达佩斯人口约 180万,全国大约有五分之一的人口居住在首都。全国超过五分之一的非营利组织设立在首都,特别是一些规模、影响力较大的非营利组织一般都在布达佩斯,但其活动常常覆盖整个国家甚至跨越国家的界限。

从最近几年发展的趋势看,分布在首都的非营利组织所占比重逐年降低,而在城镇一级的非营利组织数量增长的速度较快。例如在 2000年,前者所占的比重达 26.1%,到了 2006年,前者降为 23.8%,而后者上升为 29.9%,体现出地区化发展的态势。

(四) 收入来源

匈牙利公民社会组织的收入主要来源于三个渠道:私人捐款、国家资助和自身的收入。私人捐助主要包括公民个人捐助和公司捐助。不像英国、德国等西欧国家有着很长历史的慈善文化传统,匈牙利慈善捐助的文化正在形成当中,尽管最近几年,政府采取各种措施努力培养这一文化的生成,但在短时期内要想取得显著的成效并不是一件容易的事情。

从数量上看,2006年,整个非营利部门获得私人捐款达 1260亿福林,^{〔3〕}国家资助 3780亿福林,自身营利性收入 3920亿福林,分别占 14%、42%、44%。国家资助的比重,虽然相比欧盟其他国家还比较低,但从过去 10年的发展历程来看,国家对公民社会组织的资助力度不断增强。

(五) 人力资源

据匈牙利官方统计,2006年,大约有 50万人(该年匈牙利全国人口约 1000万)参与从事非营利部门的工作,但有报酬的工作人员只有不到 10万人,其中 7.5万人是全职工作人员。只有 16%的非营利组织可以雇佣有报酬的工作人员,13%的非营利组织雇佣全职工作人员。这些数字也说明在匈牙利,绝大多数的非营利组织的收入和规模都是很小的。造成这种非营利部门低就业率的原因还在于匈牙利的人力资源社会保障和税收成本都非常高。这种状况导致了许多公民社会组织宁愿与一些小企业签订合同来购买服务以避免缴纳高昂的社会保障费用,也不愿雇佣有报酬的工作人员。

〔2〕 参见下文公益地位认证制度部分。

〔3〕 匈牙利货币单位,一欧元相当于 250福林。

二 匈牙利公民社会组织发展的政策环境

(一) 政府对公民社会的态度

2001年 7月 25日,欧盟委员会通过了关于欧洲治理的白皮书。^[4] 白皮书倡导在公民社会与中央和地方政府之间建立强有力的互动关系。在这一倡导之下,许多欧盟国家发布了与公民社会组织合作的战略性文件。^[5] 2002年,匈牙利政府第一次公布了公民社会战略性文件,为政府与公民社会组织发展建设性的合作关系奠定了一个良好的基础,为双方未来的合作勾勒出一个基本的框架。在 2002年的战略性文件中,政府正式承认了公民社会组织在社会发展中所起到的积极作用,表明要在第一部门和第三部门之间建立起较为制度化的合作关系并采取措施努力拓宽和加强公民社会组织的发展。战略性文件列举了政府与公民社会组织合作的基本原则。这些原则包括:(1)认可公民社会组织在促进民主方面所起的重要作用,认为这是充分表达个人和公民自由的方式;(2)尊重公民社会组织的独立性,希望结束其对政治的依赖性;(3)承认公民社会组织的活动在促进志愿活动、自我帮助和丰富日常生活、加强社会团结等方面所起的不可替代的作用;(4)承认公民社会组织及其合法代表在社会对话和社会不同利益协调中扮演者重要的角色;(5)本着开放的立法精神,确保公民社会组织参与立法和咨询活动;(6)为公民社会组织的有效运作提供法律框架;(7)为公民社会组织的有效运作和其活动提供必要的财政资助;(8)愿意与公民社会组织共同承担提供公共服务的职能并希望公民社会组织在健康、教育、文化、环境保护等领域承担更多的任务等。

此外,匈牙利政府还在战略性文件中制定了具体的实施目标。在 2002-2006年的第一个五年计划中,这些目标包括提高政府对非营利部门的财政支持力度,政府资助达到至少 40%的目标;成立国家公民基金,修改和完善现有的调整公民社会组织的法律,包括公益组织法、百分之一法等;制定新的有关公民社会组织的法律,例如,志愿活动法等;支持公民社会组织的培训和研究;提高对个人捐助的税收优惠等。目前,大部分实施计划都已经实现。

(二) 政府与公民社会组织合作的制度建设

匈牙利政府除了从战略的高度制定政府与公民社会组织合作的政策文件,还在立法和公共管理部门中搭建了有利于公民社会组织发挥作用的组织机构,以具体实施战略性文件中所设定的目标,支持公民社会组织的发展并鼓励跨部门之间的对话,通过将政府和公民社会之间的合作伙伴关系加以制度化来确保这种关系的稳定性和持续性发展。

早在 20世纪 90年代初,匈牙利议会就成立了支持公民组织委员会,负责向国家社团(公法社团)拨款。此外,在议会中,还有一个公民办公室,负责信息方面的事务,例如,向议会提供有关的非营利组织的数据库;回答非营利组织的咨询;协调和组织非营利组织的代表参加各种专门委员会的会议等。2006年,该委员会与人权、宗教和少数民族委员会合并。

在政府层面,经过近 20年的发展,已经形成了横向和纵向的组织网络。1998年,在首相办公室成立了一个公民关系处,负责制定和协调影响整个非营利部门的政策。同时还负

[4] European Governance: A White Paper. Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 428

[5] 匈牙利于 2004年 5月 1日加入了欧盟。

责监督国家公民基金的实施。目前,该处正着手开发建立一个全国范围内的非营利组织数据库。在实践中,公民社会组织根据其主要活动的领域与一些特定的部委联系频繁。它们通常向相关部委申请项目经费。各部委承担起贯彻执行政府公民战略性文件的主要义务。最近,在地方政府和地区发展部新设立了一个称为社会对话处的机构,专门负责协调非营利部门参与欧盟文件在匈牙利的实施。通常,在各部都设立一个联络办公室或者至少有一个人专门负责联络公民社会组织。在日常工作中,各部与公民社会组织建立了广泛的工作关系,并逐步形成了支持公民社会组织发展并鼓励其参与决策过程的内部规则。

三 匈牙利公民社会组织发展的法律环境

匈牙利的法律制度属于典型的大陆法体系。为促进公民社会组织的发展,在过去的 20 年里,匈牙利逐步构建起一套有利于保障和促进公民社会组织发展的法律制度。这一套法律制度以宪法为依据和指导,具体包括 1989 年《结社权利法》^[6]修订的《民法典》中关于基金会的规定、^[7]1996 年《百分之一法》^[8]1997 年《公益组织法》^[9]2003 年《国家公民基金法》^[10]和 2005 年《公益志愿活动法》^[11]等。

(一) 匈牙利对公民社会组织的管理

在匈牙利,原则上所有的基金会和社团如果要得到政府的资助、接受私人捐赠或者享受税收优惠待遇都需要登记注册。在实践中也有一些没有登记注册的组织。郡法院负责基金会和社团的登记注册。在实践中,由于法院在审查注册过程中享有一定的自由裁量标准,导致有的社团在一个郡没有获准登记,却在另一个郡获准了登记。为了改变这种状况,相关部门正在组织对负责登记的官员进行培训以统一登记注册的标准。

在基金会和社团的运作中,要受到公共检察官^[12]的法律监督。虽然公共检察官不能采取惩罚性的方式,但是可以对其进行监督并提出改进的建议。如果公共检察官不能用其他的方式(如在调查后发出规劝信)来确保社团或基金会遵守法律,可以向法院起诉该社团或基金会。法院在调查后可以解散该基金会或社团,例如,如果某社团至少一年处于休眠状态,或者其会员数量低于法定数字,法院即可下令解散该社团。因此,只有法院才有权解散

[6] Act on the Rights of Association.

[7] 匈牙利 1987 年修订的民法典正式赋予基金会合法的地位。之后,民法典在 1990 年和 1993 年再次修订,其中的第 74(a) - 74(f) 条构成调整基金会的基本法律。

[8] 全称为《根据纳税人的授权使用特定比例的个人所得税法》(Act on the Use of a Specified Amount of Personal Income Tax in accordance with the Taxpayer's Instruction), 简称为《百分之一法》。

[9] Act on Public Benefit Organizations

[10] Act on the National Civil Fund Program. 根据该法,匈牙利成立了国家公民基金。国家公民基金与《百分之一法》紧密相联。国家公民基金每年从国家获得的预算与前一年纳税人授权个人所得税的 1% 拨付给非营利部门的总数相同,并且在任何情况下都不会少于所征收的个人所得税的 0.5%。根据该法律,只有志愿性社团和私人基金会才有资格获得国家公民基金。国家公民资金是在 1% 捐助之外,国家为公民社会组织的运作支出提供资助来促进公民社会组织的制度化和专业化发展。因此,至少 60% 的国家公民基金必须用在资助公民社会组织的运作成本上。10% 的费用是用在基金本身的管理成本上。余下的经费可以用在那些有可能加强整个非营利部门的可持续发展的项目上。

[11] Act on Public Interest Volunteer Activities

[12] 匈牙利在全国设有一个统一的公共检察官体系,在全国的各个郡都设有相应的机构,形成一个纵向的网络。这是一个独立于内阁之外的公共机构。

基金会或社团,任何行政管理部门都没有这样的权力。通常,社团应每年召开一次大会,如果没有这么做,公共检察官在接到举报后可以强制要求社团召开。对于公共基金会,除了受到公共检察官的监督,还要受到国家审计办公室的监督。对于那些获得公益地位的基金会,在税收方面,还要受到当地税务部门的监督检查。此外,对于那些年收入超过 500 万福林的基金会,法律要求成立独立的监事会。获得公益地位的基金会应向公众公布其年度报告。匈牙利通过这些措施来保证基金会运作的透明度,并向公众负责。

(二) 匈牙利公民社会组织的公益地位认证制度

在匈牙利,服务于公共利益的社会组织可以向法院申请获得公益地位。获得公益地位的公民社会组织可以获得优惠待遇,主要是在税收方面的优惠待遇。匈牙利 1997 年颁布的《公益组织法》确认了这一制度。根据该法律,公益地位分为一般公益地位和特殊公益地位。获得特殊公益地位的社会组织可以享受比具有一般公益地位的社会组织更为优惠的待遇。

从 1997 年开始实施公益认证制度以来,该制度得到了越来越多的公民社会组织的响应。据匈牙利中央统计办公室统计,1998 年获得公益地位的公民社会组织占 19%,到了 2004 年,比重上升到了 46%。可见,有将近一半的公民社会组织参与提供公共服务。

(三) 具有匈牙利特色的《百分之一法》

《百分之一法》是匈牙利的独创。所谓《百分之一法》,简单地说,就是纳税人可以把个人所得税的百分之一授权分配给自己所选择的服务于公益目的的公民社会组织。如果纳税人没有选择接受的公民社会组织或者在声明选择某个组织时出现形式上的错误,那么他/她的整个个人所得税仍然属于中央财政所有。制定《百分之一法》的立法目的是通过这种方式促进捐助文化的生成,推动公民社会组织的发展。匈牙利创立的这一制度在国际社会获得了广泛的认可。斯洛伐克在 2002 年、^{〔13〕}波兰和立陶宛在 2004 年、罗马尼亚在 2005 年分别引进了类似的制度。甚至在欧洲之外的国家,例如在日本的某些地区也在 2005 年借鉴了该项制度。

从本质上看,交纳个人所得税是每一个公民应尽的法律义务。国家同意把个人应缴纳的个人所得税的百分之一分配给个人所选择的公民社会组织,实际上是国家赋予公民个人对这部分资金流向的决定权,这部分资金实质上还是来源于国库收入,并不是来源于个人的“捐赠”。从这个意义上,这一行为并不是慈善,而应将其看作是国家对公民社会组织的一种财政支持。但国家在分配这部分收入的过程中对资金的流向并没有决定权,受益的公民社会组织从中获得了国家资助但又避免了对国家机构的依赖,从而有助于保持其独立性。另一方面,赋予纳税人决策权能够保障更多的公民社会组织,特别是基层的地方性公民社会组织也能够说服纳税人从而获得国家资助。更为重要的是,为获得更多的公民的支持,公民社会组织更加注重从各个方面维护自身的公信力,从而推动组织向规范化和专业化方向发展。

从 1997 年正式实施这一制度以来,公民社会组织通过这一方式获得的资助额在稳定地增长,到 2006 年,数额增长了四倍。^{〔14〕}越来越多的公民社会组织从中获益。例如,在 1997

〔13〕 斯洛伐克把百分之一提高到百分之二。

〔14〕 1997 年,数额是 710 万欧元,至 2006 年达到 2970 万欧元。

年, 8 400 个公民社会组织通过这一方式获得捐助, 到了 2006 年, 这一数字达到了 20 000 个。

四 结 语

苏东剧变后, 经过近 20 年的发展, 匈牙利逐步确立了保障结社权和促进公民社会健康发展的制度规范, 依靠政策和法律机制及其有效运作来推动公民社会的多元化发展, 体现了新的国家治理理念, 在社会三个部门之间达成了共识。匈牙利政府对第三部门持积极的、支持的态度。为与公民社会组织建立起合作伙伴关系, 政府制定了战略性文件并建立起组织机制来维护这种合作关系的稳定性和持续性发展。实践证明, 政府采取各种渠道不断加大对公民社会组织的资助力度, 不断加强和扩大合作。另一方面, 在有些人的思想中, 一切以政府为主导的思想还不同程度地存在着, 有些组织为获得政府的资助, 经常不得不做出妥协。这些都导致了公民社会组织对政府的依赖性。在法律层面上, 保障和促进公民社会组织发展的法律框架已经陆续建立起来。尽管有些专家认为这些立法仅着眼于某一方面, 尚缺乏整体考虑, 在有些法律之间还存在内部的不协调, 没有通盘考虑整个部门的长期发展。但不可否认的是, 这些法律为公民社会组织的发展奠定了合法性基础, 有些独创性的立法, 例如《百分之一法》被许多国家所移植。在这一基础上, 不论政府的更替, 没有领导人可以质疑公民社会的重要性以及与公民社会组织合作的必要性。

[Abstract] In the past two decades, Hungary has developed legal and institutional mechanisms to safeguard the rights to association and to promote the sound development of civil society organizations. This article introduces the development of civil society organizations (CSOs) in Hungary from the perspectives of the number, the type of organization, the field of activities, geographical allocation, revenue resource and human resources. The emphasis is put on the analyses of the regulatory environment of CSOs in Hungary. The author thereby expresses the helpful experience for the development of CSOs in China.

(责任编辑: 黄 列)