本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

西方社会

英国的非营利组织

□ 贾西津

英国的非营利组织有着悠久的传统，可以追溯的历史是公元55年的互助性志愿结社——“友谊社”。在英国，非政府非营利的社会组织通常被称为“志愿部门”。据估计，大约有50万到70万个组织活跃在英国的志愿部门，它们涵盖了公民自愿结成的互益性社团、公益性社会组织、社区团体、社会企业以及其他不以营利为目的的志愿组织。

英国的志愿部门有哪些组织？如何组成一个慈善组织？它们对社会生活意味着什么？什么样的法律环境促成了它们的蓬勃发展景象？志愿部门和政府部门又构成何种关系？

英国有哪些非营利组织

英国于1601年颁布了世界上第一部《慈善法》，创制了公益信托制度的法律基础。最近一轮非营利组织发展高潮是在二战后“全球结社革命”和英国“第三条道路”提出的背景下兴起的。

理解英国的非营利组织的关键是理解“慈善组织”。后者是法律上认定的符合以下两个标准的组织：第一，其成立仅仅出于慈善目的；第二，适用服从于最高法院关于慈善组织的管辖权。

所谓“慈善目的”，在1601年《慈善法》的序言中有明确定义，指四类目标中的公共利益：缓解贫困、教育促进、宗教促进、有益于社区的其他目的。其后，“慈善目的”随着法案修订不断得到扩展，在目前的慈善法案中已经成为13类，它们包括：预防或缓解贫困，教育促进，宗教促进，健康促进或生命救助，促进公民资格或社区发展，促进艺术、文化、遗产或科学，促进业余体育，促进人权、冲突解决或调和、提升宗教或种族的和谐或平等和多样性，促进环境保护或改善，老幼病残困或其他弱势群体的救助，促进动物福利，提升皇家武装或警察救火、救护、营救服务的效率，其他与上可类比、同类精神、法律规定的目的。

同时，法律对什么不能注册为慈善组织也有明确规定，如果组织不符合慈善目的或公共利益，则不能获得慈善号。政治目的、非法或有悖公共政策的目的、针对特定受益者的目的，都不能被认定为“慈善目的”。如体育俱乐部、政治组织、私益组织，都不属于慈善组织。

绝大多数慈善组织规模并不大，按照2014年注册数据，大约47%的注册组织年收入在1万英镑以下，它们的年收入和年支出分别只占总体规模的0.37%和0.65%；年收入50万英镑以上的慈善组织只有1万家，而它们的年收入与支出占到总体规模的90%，其中年收入500万英镑以上的有1990个，而其在总体年收入与支出中的贡献高达70%。规模最大的慈善组织是劳氏船级社基金会，它的年收入和支出规模高达10亿英镑，致力于公共教育，特别是科技及海事安全等方面的教育、研究，中国也有它资助的奖学金项目。排名前十的组织中在中国耳熟能详的还有英国文化协会、国际救助儿童会、乐施会，活跃全球的英国慈善援助基金会，英国卡迪夫大学等。

在英国设立慈善组织服务于全球范围的慈善目的，遵循的是英国法律。换言之，到海外实现上述“慈善目的”的组织可以被等同视之登记为英国的慈善组织；反之，如果按照国外法律设定而不符合英国法律界定的“慈善目的”，则不能获得慈善组织登记。慈善组织在海外活动的资金和资产也需要在英国该组织的金融报表中体现。

非营利组织对英国的社会生活意味什么

慈善组织和更广义的志愿部门，是英国深厚的志愿精神和志愿传统的反映。志愿、互助的结社生活是人们实现社会服务的重要机制。《志愿城市》一书仔细考察了英国早期城市化的进程，发现城市在很大程度上是志愿发展的、围绕私权契约产生的结果。市民的各种自治团体提供了现在看起来是政府职责的公共物品，包括教育、保障、基础设施、农业科研、警察、消防，甚至城市规划、法律秩序、海上灯塔。英国城市至今显示出诸多未经政府规划的风格，如无统筹的住房和社区格局，在其中穿插环绕的实用而不笔直的道路等。不过，即便二战后政府统一规划的住宅已经开始毁坏，那些数百年前的早期住房和社区很多至今仍然完好地发挥着功能。

互助社在疾病、死亡、老人、儿童等问题上扮演着互助救助的角色，在19世纪到20世纪早期，互助社是英国社会保障最重要的提供者。互助社的最大特点是互益性，自我治理，民主决策，这种社会保障和服务功能与福利国家保障计划的不同之处在于，它不仅是一个保障体系，而且构成一种联络纽带、参与机制、社会网络，在保障的同时发挥了诸多社会功能。

志愿生活为英国社会沉淀下丰富的社会资源和信任资本。慈善组织往往是社会信任度最高的组织，有人形容，在英国，如果你有一个慈善号，站在街上路过的人就会前来捐款。

当然，志愿部门在经济和就业方面的贡献也不容忽视。2013—2014年度英国18.1万家慈善组织的年收入总和为648亿英镑，用于慈善目的的支出540亿英镑，它们拥有约1800亿英磅不动产，90万雇员，370万志愿者。约翰霍普金斯大学1995年数据显示，英国经志愿部门的经济支出达到GDP的6.6%，如果把志愿者创造的价值也计算在内则高达8.7%到9.2%；同时，雇员数相当于非农就业人口的6%，如果将志愿者的服务时间也折合在内数量则要翻一倍。

英国如何监管和支持非营利组织

英国没有一部针对非营利组织的立法，志愿部门是一个开放的范畴，只要不违反一般法的原则，结社是随时按需要志愿进行的。

如果组织持续运作并涉及人、财、管理等方面的事项，为了与个人责任区分开，它们会去寻求一个法律形式。英国的志愿及慈善组织最常采用的法人形式是有限责任公司，以及新型的慈善公司组织，如果它不需要设立法人，那么也可以采取信托、非法人社团等非法人形式实现自己的目的。

假如组织目的落在法律界定的13类“慈善目的”之内，并且组织的年收入超过5000英镑，那么它们需要到慈善委员会进行慈善组织的登记注册。注册过程很简单，只需要提供组织的银行账目和财物信息、经所有理事签名的组织治理文本、联系方式、年收入超过5000英镑的证据，如果是公司还有公司法人证书，然后在线填写表格，回答关于慈善目的、组织名称、治理结构和成员、资金来源等一系列问题，在资料完整的情况下慈善委员会于5个工作日内予以完成注册；如果提供的资料不全，比如慈善目的陈述不清晰，没有说明公益属性，问题未答全等，最多可能需要45个工作日补充材料。假如慈善委员会决定不予注册，那么会书面告知不符合的原因，组织可以改正后重新申请，如认为自己被误判也可以要求慈善委员会重新审核，或者向慈善法庭提起诉讼。

每一个通过注册登记的慈善组织都将得到一个独有的、显示其慈善地位的编号，即所谓“慈善号”。“慈善号”的含金量相当高，有了它，组织可以享有所得税、营业税等的减免，为捐赠者提供税前抵扣待遇，进行公共筹款等等。慈善号是全国统一的，慈善组织活动不受注册地点的地域限制，它们可以自由设立地区分支，或者和其他组织结成联盟、再新设立慈善组织。

当然，与如此优厚的特定权利相关，慈善组织也受到特定行为的监管。对慈善组织的监管最主要体现在资金上，特别是筹款行为，包括职业劝募师和商业合作筹款，以及交易行为，尤其与宗旨无关的交易。另外慈善组织不得参与竞选等政治活动，以防利用慈善资格的政治献金。总体上，监管慈善组织的目的是保障公共资源不被滥用而不是管制组织活动；监管的限度是保证组织的合法运营，而不是活动的绩效或合理性。更多的组织运行责任，是组织治理结构中理事们的职责，以及慈善市场中捐赠者的选择了。

英国注册监管慈善组织的机构比较特殊，称为“慈善委员会”，它不是政府的一个部门，而是依据慈善法设立的，专事履行如下四项法定职能的“公共体”：登记注册，慈善支持，监管慈善组织，对慈善组织的违规和不法行为展开调查。英国有大约800家类似的“公共体”，它们通过法律设立，财政拨款，负责人由政府任命，但不向首相而是直接向议会或法院负责，独立于政府运作，履行法律赋予的特定职能。如英国负责福利彩票分配职能的“大彩票基金”也是这样一个公共体。

最后值得一提的是英国志愿部门与政府的关系。1998年英国在国家层次签署《政府与志愿及社区部门伙伴关系协定》（COMPACT），是世界上第一个由政府和非营利部门签订的伙伴关系法律协议。它一共有5项准则，分别是资助和购买、政策咨询、志愿、黑人与少数民族组织、社区组织准则，确立了政府和志愿部门之间的合作原则和彼此的承诺，其后为很多国家学习效仿。COMPACT的起源，是英国一家大型联盟型慈善组织——“志愿组织国家委员会”（NCVO）在迈入21世纪前对志愿部门发展所开展的调研和预测报告。NCVO是英格兰最大的“伞状组织”，创立于1919年，目前有11000个会员——其中很多自身就是伞状组织，覆盖英格兰志愿部门约1/3的范围。志愿组织的联盟与再联盟，是其社会力发挥的关键因素之一，英国志愿部门多形态、多层次的体系，使其小到深入社区，大到与政府部门构成伙伴关系，在社会治理和国家治理中都发挥出重要功能。

域外镜鉴

美国失踪儿童干预系统是怎样建立的

编者按：近日，很多人的微信朋友圈被一条消息刷屏：“建议国家改变贩卖儿童的法律条款，拐卖儿童判死刑！买孩子的判无期！”无数的网友，尤其是身为父母的人，纷纷承诺并转发。热度退却之后，支持和反对者都亮出了自己的观点，更有某知名门户网站称此举不过是一场网络营销。不管发布这条微信背后的商业目的如何，拐卖儿童一直都是一个最触动人神经的敏感话题。那么，在经济高度发达的美国，在寻找丢失儿童方面有什么妙招么？

1979年5月25日，6岁的艾坦准备第一次独自出门。可这竟是父母与孩子的最后一次见面，在短短的上学路上，艾坦失踪了。随之，媒体的大量报道牵动了整个国家的神经，但艾坦终究没有回来。人们发现，艾坦的失踪背后，正折射出学校与家长联系不紧密的漏洞，也暴露了警方低效无能的现状，根据不同的司法辖区规定，警方甚至要在孩子失踪24—72小时后才会有所反应。

艾坦失踪，推动美国加强制度建设。1983年，里根总统宣布艾坦失踪的5月25日为“国家失踪儿童日”，美国社会开始真正重视失踪儿童问题，并开启了为期近10年的“牛奶盒寻人活动”。作为美国最知名的失踪儿童，艾坦的不幸遭遇永远改变了美国，直接影响了接下来一系列法律出台与制度更新，挽救了无数美国儿童。

时间到了1981年7月27日，佛罗里达州一个闷热的午后。6岁的亚当听从妈妈的安排，在百货商场里看几个孩子打电子游戏。但7分钟后，当亚当的母亲赶来接他的时候，游戏机前却空无一人。焦急的父母印了15万份寻人启事，贴满了全城的大街小巷。但噩耗还是击中了这个家庭：两周后，渔民在120英里外的灌溉渠内打捞上来了亚当的头颅。于是，悲痛欲绝的父母向媒体讲述警方是多么不靠谱：在亚当失踪的当天下午，其母就报了警，警方不但没有及时响应，更告诉媒体“失踪和绑架应该没有关系”；当次日亚当的父亲去警察局追问进展时，警方却回问“你有什么建议吗？”

虽然杀害亚当的杀手在两年后自首，亚当夫妇却决定从此走上维护儿童安全的道路。随后，《失踪儿童援助法案》也在亚当夫妇的参与下通过。该法案呼吁在全美范围内建立一条失踪儿童免费报警热线，以及全美失踪儿童的信息汇总和甄别中心。同年，亚当夫妇成立了非营利组织“全国失踪与受虐儿童服务中心”，打开了解决失踪儿童问题的关键之门。

20世纪80年代后期，沃尔玛超市启用了儿童安全警报系统，并为纪念亚当而将系统命名为“Code Adam”。如果家长发现孩子在超市走失，可立即求助于此系统，超市所有出入口将全部封闭，工作人员立即进行搜寻，如果10分钟内找不到孩子，将马上由警方接手。此后，这一系统被全美众多超市、商场、医院、博物馆等公共设施采用。

然而悲剧还在继续，1996年1月13日，9岁的安伯在骑车时被绑架。她的尖叫引发了邻居的关注，但这起发生在光天化日下的绑架却依然带来了最悲惨的结局：4天后，她的尸体被发现。

当地居民要求当地广播电台比照天气预报，以同样的频率和力度不间断播出失踪儿童的新闻。半年后，在一场记者会上，有当事者回忆起在寻找安伯的过程中，媒体是如何帮上了大忙。这个信息终于传到了警方的耳朵中，于是经过一系列打造升级后，一个接驳美国紧急警报系统，通过电台、电视台、电子邮件、交通提示、短信、facebook、google等多种渠道，向全国发布失踪儿童信息的庞大系统上线了。这个名为“Amber”的系统所发布的内容由警方决定，通常包含了失踪儿童特征、嫌疑犯特征，以及嫌疑犯的车辆描述和车牌号码。

如果说“Code Adam”解决了儿童在公共场合失踪的问题，“Amber系统”则彻底将失踪儿童和嫌疑犯置于民众的海洋中。1996年以来，这个系统已经成功寻回或解救了602名失踪儿童。以2011年通过Amber系统成功寻回失踪儿童为例：50%是因为公众或警方通过Amber警报发现了嫌疑犯的车辆；39%是因为公众接到警报后，提供了目击线索等关键信息；更有11%的案例，是嫌疑犯收到警报后释放了被绑儿童。

三名不幸的失踪儿童，却彻底改变了美国解决儿童失踪问题的轨道，其影响之深远，从一组数字便可以看出：1990年时，全美只有62%的失踪儿童可以被找回，而到2013年，这一比例已经变为97.7%。



艾坦、亚当与安伯三个孩子以自己的生命塑造了美国失踪儿童干预系统。

另外，与中国情况有所不同的是，儿童失踪案件在美国也很常见，不过美国的失踪儿童案多数与拐卖无关。根据美国司法部公布的数据，政府每年接到近80万宗儿童失踪或绑架报案，但其中70多万是由于家长和孩子沟通不畅或孩子离家出走造成的，99%的失踪儿童能再和父母团聚。在美国，每年只有几千件失踪案属于非亲属绑架性质，真正危及儿童人身安全的案件只有一百件左右。拐卖儿童的案件在美国几乎没有，一是因为美国不存在人口贩卖的地下市场。二是因为美国政府在寻找失踪儿童上投入了巨大的警力资源和社会力量。比如2009年10月轰动全美的“热气球男孩事件”，科罗拉多州一对父母向警方报案称，他们6岁的儿子爬入一个热气球升空不知去向。当天，美国各大电视台全天候进行了追踪报道，警方也迅速派出了两架军用直升飞机在北科罗拉多平原展开大面积搜索。虽然这一事件后来被曝光是一场为出名而策划的骗局，但美国警方和媒体对儿童失踪事件的高度关注和全力以赴可见一斑。

（张丹丹根据李慧翔、王姗姗有关文章编辑整理）

他山之石

加拿大的困境儿童救助体系

□ 刘晓静

加拿大曾经是英国殖民地，在社会救助方面受英国《伊丽莎白济贫法》影响很大。直到19世纪末，加拿大社会救助范围仍然狭窄，仅限于孤儿、流浪儿童，主要是通过教会和慈善组织开展对儿童的救助活动。加拿大社会救助制度的建立是从20世纪30年代开始，到20世纪70年代基本完备。20世纪90年代，加拿大对儿童的救助主要是以实物的方式，如发放食物、衣服等。目前加拿大已经形成了比较系统的针对困境儿童的社会救助系统。困境儿童主要包括残疾儿童、受虐待或忽视的儿童、未婚妈妈生育的儿童、失踪儿童等等。

加拿大的困境儿童救助体系主要涵盖以下几个方面的内容。

儿童税收福利及国家儿童附加津贴。CCTB，指的是加拿大儿童税收福利，它包括基本津贴、国家儿童附加津贴和残疾儿童津贴。CCTB是联邦政府、省级政府和地方政府共同参与的项目，该项目致力于预防和减少贫困儿童的死亡率。CCTB虽然被称为福利项目，但是在预防儿童贫困和降低儿童死亡率方面发挥着重要的作用。为了强化儿童福利项目，1998年7月，加拿大政府又引入国家儿童附加津贴，该津贴补助的对象是未满18周岁的低收入家庭的儿童，有的省还为儿童提供额外的医疗津贴。国家儿童津贴补助的标准为：第一个儿童，每月可获得173加元；第二个儿童，每月可获得153.08加元；从第三个儿童开始，每增加一个儿童，每月可获得145.58加元。国家儿童津贴补助的标准随着家庭净收入的增加而减少。

残疾儿童免费医疗以及父母税收的减免。有比较完善的基本生活保障体系，残疾儿童外出乞讨的就比较少。在加拿大残疾儿童享受政府免费的医疗保险，政府为所有的治疗费买单，个人只需承担药费部分。如果药费数额巨大，个人也可以申请药费补助或者药费减免。除此之外，残疾儿童的父母，还可以申请政府税收减免。

家庭寄养。加拿大孤儿和弃婴发生率很低，儿童救助主要对象是受虐待、受家庭暴力、未婚妈妈所生的孩子。对孩子的救助主要是通过家庭寄养或领养的方式为困境儿童提供照顾，不提倡集中安置受救助的孩子。举例来说，在安大略省，省儿童救助协会在接到本地区儿童救援线索或报案后，首先派工作人员前往涉案家庭调查情况，现场进行调节，在调节无效的情况下，短期内会找需要救援儿童的亲戚帮忙照管。如果是因为贫困、疾病等原因无法照管孩子，那么政府就会向孩子的父母提供经济、生活帮助，提高父母抚养孩子的能力。如果经过一段时间的考察，确认父母没有能力照管的，会为孩子安排较长时间的寄养家庭。安大略省对寄养家庭的条件审查是非常严格的，为确保儿童在寄养家庭获得良好照料，协会在收到有寄养意愿的家庭提出的申请后，会对申请家庭进行家庭状况调查，从家庭成员背景、住房条件、家庭教育水平等各方面对申请家庭进行审查。审查合格的家庭还要参加协会组织的寄养家庭培训，学习照料寄养儿童的专业技能。通过最终评估测试的家庭才能获得寄养资格。在孩子被寄养期间，社会工作人员通过定期的探访、观察和交流了解被寄养孩子的情况，做到有问题及时发现，维护被寄养儿童的权益。

除了家庭照顾，也有部分孩子会受到机构的救助。对于一些家庭无法寄养、身体残疾程度比较严重，需要特殊护理和照顾的儿童，儿童救助协会负责照顾，并给予这些特殊孩子疾病治疗；为了帮助那些受到虐待或者得不到照顾的孩子，政府出资建立教养院和寄养中心；对于有精神疾病的孩子，政府建立精神健康中心负责救助；对于残疾儿童，有残疾儿童扶轮之家（1982年于渥太华成立）这样的机构负责救助。

加拿大政府对儿童的社会救助有人员的保障。早在1926年加拿大社会工作者协会（CASW）成立，到了2006年，CASW已发展成为拥有10个组织成员的联合机构，代表全国116万多个社会工作者。受雇于儿童救助机构的工作者，负责调查家庭暴力问题、虐待或疏忽孩子的问题，并对暴力、虐待和疏忽孩子的问题采取相应的措施。

此外，加拿大儿童保护中心在2011年开通“失踪儿童”网站，为失踪儿童家长以及执法部门提供了救助失踪儿童的信息平台，对于打击涉嫌儿童的犯罪起到了监督作用。

加拿大困境儿童救助不仅有社会工作人员的保障，而且比较完善的社会救助系统之下的津贴救助也为困境中的孩子提供了充足的生活保障。困境儿童在经济方面能够得到保障，在机构中能够得到照顾和医疗服务，家庭寄养也有比较成型的程序保障，因此，加拿大对困境儿童的救助在促进本国儿童健康成长方面发挥了重要作用。“救助儿童会”2012年7月的一份报告表明：加拿大这个国家在5岁以下儿童死亡率、未入学率和体重过轻者比例等方面的排名较低，在全球适合儿童成长的国家中排在了第六位，这与该国比较完善的儿童救助体系是密不可分的。