

## 中国公益基金会现状

**资中筠：**中国社会科学院研究院，前所长，《财富的归宿-美国现代公益基金会述评》作者。

### 摘要：

过去十多年来，随着中国经济的繁荣和 GDP 的快速增长，社会两极分化也在急剧扩大。因此历史悠久的慈善观念又自发地涌现出来。政府由于已经无力把社会福利的需要全部包下来，对与公益慈善活动的态度也更加积极并加以鼓励。目前非盈利组织的主要部分还是官办基金会，这是中国特定条件下的产物。私人发起的公益组织遇到的障碍主要是“双重注册”的规定和模糊的税收政策。但是，在严格禁止和完全合法之间还有相当宽泛的领域可以进行活动，可以称为“灰色地带”，这也是中国特色。正是在这一地带中，最近几年来各种公益组织和活动蓬勃兴起。除了个人的努力外，企业和企业家的觉悟也在提高。“企业公民”一词以及“企业社会责任”的观念也在深入人心。所有这些，对教育、扶贫、环保、妇女儿童和残疾人的救助以及学术活动都做出了积极贡献。这一现象显示了由社会客观需要产生的不可逆转的潮流以及在社会中蕴藏着的丰富的做善事的意愿。尽管目前中国的公益基金会还很不成熟，总的说来，有利因素还是远超过不利因素。可以说，21 世纪的开始正好与中国公益事业的新阶段相吻合。公益事业的发展从长远看是公民社会建设的一部分，但是目前的中国距离西方人可能期待的真正公民社会的形成还有很长的路。

### 历史的循环轨迹

中国从计划经济到开始肯定市场经济和物质刺激以及追求利润的正当性还不到 30 年。长期被压抑的对舒适的物质生活和致富的欲望突然被释放出来，立即显示无限的活力。曾几何时，随着经济繁荣和 GDP 的迅速增长，社会的两级分化急剧发展，于是缓解贫富差距的问题也提上了日程。

与此同时，原来号称“从摇篮到坟墓党和政府一切都管”的旧制度已经难以为继，事关人民基本生活和社会保障出现大片真空有待填补。于是，历史悠久的“慈善”活动开始自发地涌现出来。这一曾经为共产党批判为富人麻痹劳动人民斗志的、伪善的事物开始得到政府的肯定甚至鼓励。自上个世纪 90 年代后半期以来，非盈利组织（NPO）\*持续增长，为 21 世纪初开始的公益事业的繁荣发达奠定基础。这样，在不到 30 年的期间，中国的发展轨迹走了两个重叠的圆圈：从一个倡导平均主义的贫困社会到两级分化的繁荣经济；从否定社会不平等的存在并拒斥一切私人慈善行为到承认贫富悬殊的现实并鼓励帮助弱势群体的慈善行为。

### 在中国法规下的 NPOs

总的说来，中国的有关法规中关于“营利”与非“营利”组织，以及“公益”、“慈善”的含义，其活动范围，对可问责性的要求和注册制度在原则上与其他国家没有太大区别。中国的特点主要在以下两点：一是“双重注册”，二是税收优惠政策模糊。

“双重注册”主要是必须有“主管单位”。中国的民政部民间团体管理局负责“社会团体”的注册，但是每一个团体必须找到一个在政府部门内的“主管单位”负责监管并对上级和民政部负责，才能注册。这样，任何“民间团体”不论是学术、行业或公益性质，归根结底都在一定政府机构的监管之下。实际上通常这种监管是非常松散的，甚至看不到，但是在需要时，随时有权决定有关团体的命运。

第二是税收政策模糊。即使得到合法注册的基金会，在税收优惠上也只有原则规定，缺乏实际可操作性。有关条例中对于非盈利组织的资格、限制、注册程序等规定都很具体，而对

---

在中国 NPO 用得比 NGO 多，因为中国真正意义上的非政府组织不多，且易引起某种疑虑。

于“向公共福利事业捐献的个人和组织”给予“税收优惠”的提法却很模糊，只有原则，没有具体操作程序。在现实中，许多NPOs采取“中国方式”，及每年就一个个项目与税务部门或有关官员协商，争取减免税收。

2004年2月中国政府颁布了新的《基金会管理条例》，于当年6月1日生效。《新条例》是在多年来有关各方呼吁的基础上，听取了专家的意见，并借鉴国际经验而制定的，在精神上和具体细节上比以前都有很大的进步。表现在：除强调“管理”外，增加了“促进社会力量参加公共福利事业”，“维护基金会、捐赠人和受益者的合法权益”，特别是基金会的财产和收入受到法律保护；纯民间的公益基金会的地位首次得到承认，而且对基金会的组织、运行、监督和透明度等做了详细的规定，接近国际通行的标准。在中国的特定条件下，对基金会的正面肯定与权利的维护与《宪法》规定保护私有财产的意义相同。上述“双重注册”和模糊的税收优惠依然存在。不过政府认为有必要专就公益性基金会通过这样一项法规已经是一种积极态度。所以这部条例一公布，在短期内就有一系列新的基金会注册成立。

### 官办“非政府组织”（GONGOs）的特殊地位

事实上中国公益组织的主体是官办基金会，国际上称之为GONGOs。它们不但财力基础雄厚，并享受大规模公募资金的权利，其中有几家特准在国际上募集资金。资金来源不一定来自政府财政，相反，政府资助日益减少，多数依靠从海内外社会集资。

直到上个世纪80年代初，我国的“群众团体”，如全国总工会、青联、妇联等都是在共产党领导下联系各界群众的桥梁，其主要功能一是宣传教育，二是向上反映情况，三是国际统战。福利工作当然也包括在内，但主要是执行政府的政策和各种规定，而不是慈善性质。随着改革开放，自80年代初开始，在这些群众团体之下成立了一系列与其专业范围有关的公益慈善组织。在最初10年的过渡时期，若干此类组织由于完全依赖政府财政以及官僚主义的管理，一旦政府财源减少就难以为继，遂逐步消失。另外有一批组织能够适应新的市场经济的条件，及时调整运营方式，拓宽经济来源，改进工作项目，在新的形势下显示了活力，发展壮大，成为中国公益事业的骨干，在当前起着举足轻重的作用。现在政府对它们的支持主要不是财政拨款而是政策上的优惠。

中国儿童少年基金会于1981年，由全国妇联、总工会、共青团等17个组织联合发起成立，是中华人民共和国第一个接近现代基金会观念的公募基金会，主要是为儿童少年（特别是老少边穷地区）的福利和教育服务。著名的为贫困地区失学女童服务的“春蕾”工程就是它和妇联一起举办的。其后在过去20年来兴起的最著名的、有代表性的此类组织有：宋庆龄基金会、中国残疾人联合会、中国青少年发展基金会、中国扶贫基金会、中国妇女发展基金会、中国红十字会、中国环境保护基金会、中华慈善总会等等。

以上只是举其荦荦大端，以见一斑，在全国以及地方省市还有许多类似的组织，其知名度和影响程度不同。尽管都隶属于政府，但总的趋向是更加独立，与主管单位的联系日益松散，资金来源政府财政的比例日益减少，而更多依靠向社会募集。在目前中国的形势下，相当长期内，此类组织在发展现代公益事业中将起骨干作用。

### “灰色地带”

按照正常的逻辑，根据目前的规章制度，似乎很少有私人公益组织能存在和开展活动的空间。但是在现实中有许多事情并非黑白分明，非此即彼。中国现在正经历历史空前的一种特殊转型期。令人鼓舞的推动进步的强大动力与来自传统势力、传统观念以及滞后的结构和规章的阻力并存。联系到公益事业领域，还存在另一“中国特色”的因素足以平衡规章的束缚，就是灵活性。在严格禁止和完全合法之间有相当大的活动空间，无以名之，名之曰“灰色地带”，也就是在合法与“非法”之间，政府与非政府之间，公营与私营之间。正是

在这一区域内，近年来各种民间公益组织和活动如雨后春笋般兴起，对教育、扶贫、救助妇女儿童、老弱病残、环境保护以及学术研究做出了不可忽视的贡献。这一现象也说明一方面社会存在着大量的需求，一方面也孕育着丰厚的财源和善心的潜力，二者汇成不可抗拒的潮流。

此类非营利组织形式多样：有些名义上隶属于某个政府机构或官办组织，但实际上是由私人运作，很少受到政府关注。有些是民营企业或公司出资，在工商部门注册，根据条例的规定有一个本专业的主管部门，但联系比较松散。它们称作“民办非企业单位”。尽管这一称号有些古怪且不合逻辑，但已有不少这类组织在这样的安排下存在多年，并进行着卓有成效的工作。最大的不便作为事实上的非营利组织，它们不享受自动免税的待遇，而在实践中这个问题可以在有关组织和税务以及其它行政部门之间通过个案协商，用变通办法部分地解决。此外，还有形形色色的个人和小规模的草根组织活跃在各种公益事业的领域内，几乎每一个省都有，特别是在边远贫困地区。这是最有潜力和值得关注的部类，但又是难以认定，无法统计，而且难以作概括的描述。甚至以“民间”、“草根”来形容也不确切，因为有许多是名义上由当地政府与个人合作运营，实际上政府的作用很小，只是给予某种准许或默许。不过这一默许也很重要。有一些组织在严格意义上讲可能不算“合法”，因为没有主管单位，也不能正式注册，但也并未被指为“非法”。只要地方当局认为它为当地带来好处，并无冒犯之处，就可以存在下去，甚至受到欢迎。民间的公益活动大体上又可分为企业的和个人的两种。

### （一）个人：

著名经济学家茅于軾的创举是一个突出的例子。他本人也在场，可由他本人介绍。

我这里只简单举一个张淑琴与她建立的“儿童村”的例子。张淑琴原是西安一所监狱的警官。她注意到许多服刑人员，特别是女犯的孩子处于无人照管而且受歧视的境地，很容易走上犯罪。1996年，她得到当地一名企业家赞助，合作成立了中国第一所收容罪犯的孩子的“儿童村”。找到了主管单位，并在陕西省司法部注册，接着又在陕西与河南成立了类似的儿童村。随着名声越来越大，捐助款项源源而来，同时全国各地纷纷申请把类似的儿童送到儿童村来，或呼吁在全国范围内成立类似儿童村，现在叫“太阳村”。此后，张淑琴于2000年赴北京，建立了“特殊儿童教育中心”，实际上是“儿童村”的全国组织。逐步发展，已收留培养了几百服刑犯子女，迄今为止，这些儿童及其刑满释放的父母无一重新犯罪。

但是与其它自发的民间公益组织一样，张淑琴也遇到作为非营利组织注册的困难，只能在工商局注册，因此不享受税收优惠待遇，也不能进行公募。实际上是凭关系和声誉依靠海内外个人的捐赠以解决经费问题。“太阳村”的孩子也学习一定的劳动技能，如开垦种植校园内的小块土地、木工、剪裁等。张淑琴一直在探索生产自助、自给自足的道路。2000年，她在“太阳村”所在地租了一片土地，用以种植蔬菜、玉米，后又扩大面积种果树，雇佣一些工作人员，加上大孩子的课余劳动，现已果实累累，既可出售，又可进行再生产。以后还将进一步发展，而一部分工作人员就可来自刑满释放人员，这样形成良性循环，把安置刑满释放人员与照顾教育服刑人员子女结合起来，形成一个合作社的经营管理模式。这是一种新的创造。

张淑琴是成功的例子之一。但是也有很多最后归于失败的例子。

总的说来，由于民间公益活动是应时代所需而产生的事物，代表进步的潮流，有很强的生命力，在艰难的环境下还是在百花齐放、发展壮大，良性的、成功的活动还是远超过失败的例子。其贡献不仅在于帮助需要的对象，而且在于提高全社会对公益事业的觉悟。

### （二）企业家的觉醒

民营企业 and 企业家在中国大陆是改革开放以后的新事物。第一批出现的“新富”多是农

民出身，从乡镇企业发家。一般说来，受教育程度较低，缺乏现代观念。有些人暴富之后，或是自己，或是其家人开始过骄奢淫逸的生活。比较普遍的传统思想是把财产留给子孙。有时也慷慨解囊，但多为锦上添花，而非雪中送炭，例如赠予足球俱乐部或歌星演唱会之类。为慈善事业的捐赠，大多是一次性的如水旱、地震等天灾，或经媒体报道的个别案例。不过，经过一、二十年的发展，中国的企业及人员都经历了向现代化的转变。从上世纪九十年代中期以来，在有幸“先富起来”的人中间社会责任感也在提高。从个别分散的个人迅速发展成一种普遍认同的价值观，并体现到行动上。“企业公民”、“企业社会责任”的观念开始兴起。形形色色的企业公益事业如雨后春笋般发展起来。总的说来，企业成立公益基金会与个人遇到的问题和障碍相同，但在实际操作上容易一些。随着私人财产的合法性得到宪法明文保护，各方捐赠的积极性正在迅速提高。

#### 公益组织的可问责制和可信度

如果说对政府的迫切要求是制定更加积极的可行的法规的话，那末，在公益组织方面，当前的中心问题是信誉问题，也就是建立可问责制。这一问题对中国的公益组织和捐赠活动特别重要。这是由于当前中国市场经济的法治不完善，结构性的腐败渗透到各个领域，再加以在新旧交替中社会价值观失范，造成全社会的诚信缺失。涉及大笔钱财的公益事业不是在真空中，所以常常出现以慈善为名敛财为实的诈骗案，也不足为怪。有些个人开始动机是要行善，并不想欺诈，但是由于得不到合法地位，或缺乏理解和支持，或自己不懂法律，管理无序，缺乏监督，最终出现违法滥用资金情况。还有最常见的现象是为某一目的捐赠的款项经过各级政府被层层克扣，即使不落入私囊，也被挪作他用。2004年的《新条例》针对此类弊病制定了相应的条款，对基金会的管理制度、人员资格、透明度等作出了明确的要求，如果都能得到执行，将有较大改善。

#### 联合机制和研究学科的出现

近年来已经出现协调性或资讯性质的组织、中心和刊物，发起者既有官方也有民间。广义的“非盈利组织”和特定的公益性组织正在形成一个专门领域，这是值得注意并令人鼓舞的发展。比较重要的全国性的有《公益时报》、中国 NPO 信息咨询中心、中国国际民间组织合作促进会、中国民间组织网站，等等。这些纸面或网络的刊物各有重点，但其共同的功能是及时提供政府的最新政策法规的信息、为全国民间组织之间的交流和讨论提供平台、协助民间组织的能力建设，并起到捐赠方与募款方以及授受双方之间的桥梁作用。此外也有助于促进透明度，普及知识和观念。

#### 研究机构

除了上述联络和信息、咨询性质的组织外，关于民间组织，特别是民间公益事业的作用的学术研究也蓬勃发展，已形成社会科学中的一个门类，在一些高校和研究机构出现专门的研究中心和中长期研究项目。其中现在比较著名的有：清华大学公共政策与管理学院的非政府组织研究中心，北京大学志愿与福利研究中心以及中国社会科学院社会学所非政府组织研究中心等。人们越来越意识到 NGO，特别是基金会的工作是一个专业领域，需要有职业训练的人才，近来各种培训课程和训练班也在日益发展。

毋庸赘言，中国公益基金会的发展离不开海外基金会的帮助、合作和经验的借鉴。不过这是另一话题，不可能包括在本文内。概括地说，随着上世纪 90 年代以来中国民间公益活动的迅速发展，海外公益组织在中国的活动也迅速发展，范围更广。就草根民间公益事业而言，事实上海外资源远远超过本土捐赠，甚至是主要经济来源，尽管其接受途径是非正式的。即使那些政府主导的“GONGO”也越来越多接受海外赠款。除去提供资金来源外，这些组织存在的本身，它们所关注的领域之多样化，它们的工作作风、管理方式以及对公益事业的理念，必然会对中国的这一领域产生积极影响。

总之，民间公益事业的兴旺已成不可阻挡之势，一则有大量的需求，二则有供应的潜力，三则朝野各方的觉悟迅速提高。政府的态度是复杂的，一方面欢迎“社会力量”做出积极贡献以缓解政府无力单独解决的日益严重的社会问题，另一方面又怕政治上失控。对待境外组织的态度也是同样的心态。两相比较，有利的因素还是超过各种障碍。可以说，21世纪的开始正好与中国公益事业的新时期相吻合。从长远看，这应是建立公民社会的一部分，不过西方人期待的中国真正公民社会的出现还是比较遥远的事。

Zi Zhongyun, (资中筠), 2007



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>