

# 上海市爱心帮教基金会 个案研究

## CASE ON THE FUND FOR SHANGHAI LOVING CARE AND HELP PROJECT

学校： 上海交通大学

学院： 国际与公共事务管理学院

专业： 公共管理（MPA）

作者： 陶媛媛

导师： 唐兴霖

学号： 1051302049

班级： MPA（1）班

答辩日期： 2007 年 6 月 17 日

# 上海交通大学

## 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：

日期：200 年 月 日

# 上海交通大学

## 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权上海交通大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密☐，在\_\_年解密后适用本授权书。

本学位论文属于

不保密☐。

（请在以上方框内打“√”）

学位论文作者签名：

指导教师签名：

日期：200 年 月 日

日期：200 年 月 日

# 上海市爱心帮教基金会个案研究

## 摘 要

基金会是为了完成公益事业，专门进行资金运作的组织，以社会效益而不是经济效益为主要目标。它之所以有存在的必要，是因为它是从事公益事业的专门机构，拥有专业的人士和管理体制。衡量基金会的质量，主要考察它取得社会效益的绩效。

在我国，有些基金会建立了良好的运行机制，无论是在募集资金方面，还是对外资助、开展各类公益活动，都能做到高质高效，取得较好的社会效益。但是，从总体上看，我国大部分基金会素质较低，并不能真正发挥应有的作用。有的基金会由于资金匮乏无力开展业务活动；有的基金会偏离设立宗旨活动；有的基金会行政色彩过浓，成为政府部门的附庸；还有少数基金会甚至无法维持下去，濒临倒闭。这种良莠不齐的现象，极大地影响了我国基金会的整体素质，损害了基金会这一行业的社会形象，造成基金会无法真正履行在社会体系中应有的职责。

本文试图通过对上海市爱心帮教基金会的个案研究，由点及面，分析基金会存在的问题及原因，寻求对策建议，探索一条具有中国特色的基金会的发展道路，全文共分五个部分。

第一章：绪论。本章主要介绍了基金会的国内外发展概况；基金会的概念及分类；

研究背景及研究目的；国内外基金会研究成果；研究思路及研究方法等。

第二章：上海市爱心帮教基金会个案分析。本章以上海市爱心帮教基金会为个案，详细介绍其历史发展、宗旨定位、组织机构、项目开发等各方面情况，为之后的理论分析奠定基础。

第三章：基金会发展中存在的问题及原因分析。本章主要阐述了基金会在发展中存在的外部问题和内部问题，并对问题产生的原因进行分析。其中外部问题涉及政府职能越位、税收优惠不足、公众捐赠意识缺乏；内部问题包括资金募集困难，专业人才紧缺，监督机制缺乏等。

第四章：促进基金会发展的对策及建议。本章主要结合上述问题，有针对性的提出可行性对策及建议。结合外部问题，建议转变政府职能、强化税收调节、发展慈善文化；针对内部问题，建议提高公信力、树立品牌意识，培养专业人员、拓展志愿者队伍，完善监督机制，建立社会评估体系。

第五章，结束语。本章主要对全文阐述的观点进行了总结，并对国内基金会发展的前景进行了展望。

**关键词：**基金会，个案，问题，对策，建议

# CASE ON THE FUND FOR SHANGHAI LOVING CARE AND HELP PROJECT

## ABSTRACT

Foundation is an agent specializing in capital management with the aim of developing public welfare, which takes social benefit as its main purpose instead of the economic benefit. The reason for its existence is that the foundation, which is specializing in the aspect of public welfare, has professional experts and management systems, and the way of testing the quality of fund is to review its social benefits.

In our country, some of the foundations have established good management system, and they have worked with high quality and sound profits not only in the aspect of capital raising but also external help and the development of various kinds of activity for public well being But generally speaking, most of the funds in our country do not work in the good way and have not taken the role which should have done. Some of the funds cannot carry out the activities for their lack of capital; some funds have departed from its initial aims; some are with too many politic elements and have become the vassalage

of the government and others cannot even survive. The gap between good and bad has influenced the average quality of the funds and degraded the role of foundation for which the fund cannot carry out its duty on the social system.

This thesis aims to explore a way for fund development with Chinese characteristics through the analysis of Shanghai loving care and help fund, and the thesis is mainly composed with five parts.

Chapter one: Introduction. The first part mainly explained the background and the aim of the research and the result, structure and the method of the study. In this part, I have explained the definition and history of fund, the study achievement of oversea fund, including the theory bases, the type dividing and the development of domestic fund.

Chapter Two: Case on Shanghai loving care and help fund. In the second part, the analysis of the fund for Shanghai loving care and help project, the development, nature, tenet, leading institution, organizing institution and the operation bounds of this fund have been made clear, which is the base of the following analysis of the theory.

Chapter Three: Issues and root cause analysis on fund's development. The third part has discussed the internal and external problems in fund's development and the reasons which have caused them. External items contain government interference, insufficient tax favor, weakness of public donation

sense. Internal items contain difficulty in fund collection, shortage of professionals, and lack of supervision system on fund operation.

Chapter Four: Promotion on Fund's Development. The forth part is Countermeasures and Suggestion of Fund Development, which has raised the countermeasures and suggestion of existed problems of the fund. For external problems are: an altered government's function, a rationalized tax policy, cultivation of social charity culture. For internal problems are: improvement of fund's credit, brand development, training of professionals, expansion of volunteers, integrity of supervision system, establishment of social appraisal system.

Chapter Five: Conclusion. The fifth part has also forecasted the future development of the domestic fund.

**KEYWORDS:** Fund, Case, Problem, Countermeasure, Suggestion



## 目 录

<b>第一章 绪论 .....</b>	<b>1</b>
第一节 研究背景及研究目的 .....	1
一、研究背景 .....	1
二、研究目的 .....	3
第二节 基金会的概念及分类 .....	4
一、基金会的概念 .....	4
二、基金会的分类 .....	4
第三节 文献综述 .....	5
第四节 研究思路及研究方法 .....	10
一、研究思路 .....	10
二、研究方法 .....	10
<b>第二章 上海市爱心帮教基金会个案分析 .....</b>	<b>11</b>
第一节 基金会的历史发展 .....	11
第二节 基金会的组织机构 .....	12
第三节 基金会的运作情况 .....	13
第四节 基金会的工作拓展 .....	17
<b>第三章 基金会发展中存在的问题及原因分析 .....</b>	<b>19</b>
第一节 基金会发展的外部问题 .....	19
一、政府职能越位 .....	20
二、税收优惠不足 .....	20
三、公众捐赠意识缺乏 .....	21
第二节 基金会发展的内部问题 .....	22
一、资金筹募困难 .....	23
二、专业人才紧缺 .....	24
三、监督机制缺乏 .....	25
<b>第四章 促进基金会发展的对策建议 .....</b>	<b>26</b>
第一节 改善基金会发展的外部环境 .....	26
一、转变政府职能 .....	26
二、强化税收调节 .....	27
三、发展慈善文化 .....	28
第二节 加强基金会的自身建设 .....	30
一、提高社会公信力，树立品牌意识 .....	30
二、培养专业人员，拓展志愿者队伍 .....	31
三、完善监督机制，建立社会评估体系 .....	32
<b>第五章 结束语 .....</b>	<b>33</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>35</b>

致 谢.....	37
攻读学位期间发表的学术论文目录 .....	38

# 第一章 绪论

## 第一节 研究背景及研究目的

### 一、研究背景

1989 年至今，是我国经济、社会持续发展时期。社会主义市场经济逐步建立并日趋走向成熟，相应的，我国社会政治体制的改革也在稳步进行。为适应市场经济要求，我国政府进行了包括政府机构改革在内的一系列政治体制的变革，政府机构由过去事事包揽的全能政府，逐渐过渡成仅保持监督角色的有限政府。在政企分开的原则下，不少政府原来的经济职能均转移到企业 and 市场之中；另一方面，在政社分开的原则下，政府亦逐渐由各个社会生活层面退出，让公民社会提升自我管理的能力，政府的公共管理、公共服务职能逐步向社会转移。

与此同时，在经济的持续高速增长下，社会贫富差距逐步扩大，弱势群体得不到足够的保障，市场失效的情况十分显著。政府职能的转移，有相当部分由于具有公益性，不能由企业这样的以营利为目的的组织承担。这意味着，越来越多的非营利组织，包括基金会在内，将登上社会的大舞台，作为“第三部门”，在社会发展中起到重要的调控作用。作为从事公益事业的专门机构，基金会理应承担起相应的社会职能。理论上，相对于政府，它更为灵活；相对于个人，它具有规模优势。无论是政府或者是个人，依靠基金会来实现公益目的，均可以节约资源、提高效率。

1981 年，我国成立了第一家基金会——中国儿童少年基金会。20 多年间，随着改革开放的深入和市场经济的发展成熟，我国的基金会已经由零起步，初具规模。为了推动和规范基金会的健康发展，国务院先后在 1988 年 9 月和 2004 年 3 月发布了关于基金会管理的两个重要法规，明确了基金会在登记监管、组织治理、制度规范、运作管理等方面的一系列基本原则和法律框架。全国人大于 1999 年 6 月颁布了《公益事业捐赠法》，提出了鼓励公众公益捐赠、规范捐赠资产管理运作、支持公益组织及其项目发展的政策措施和法律框架。在 2007 年 3 月全国人大通过并于 2008 年 1 月 1 日正式生效的《企业所得税法》中，明确了激励企业公益捐赠的税前扣除制度，并首次提出了非营利组织收入免税的优惠政策。这些陆续出台的法律法规和政策，构成了支持和推动基金会发展的新的制度环境，成为近年来我国基金会

迅速发展的重要条件。

据民政部统计，截至 2007 年底，按照《基金会管理条例》在各级民政部门登记注册的基金会总数已达 1369 家，资产总额近 200 亿元，比上一年分别增长 20%和 100%。其中特别值得关注的是 2004 年开始登记注册的非公募基金会，目前登记数已近 400 家，占基金会总数的近三成。一些大型企业，包括大型国企和民营企业，纷纷拿出巨额资金慷慨捐赠，通过举办非公募基金会积极参与社会公益事业。一个以基金会为重要推动力的中国公益事业发展的新高潮正在迅速兴起。<sup>[1]</sup>

然而，基金会的发展仍面临众多问题，譬如数量过少，不能形成整体力量，不能发挥其应有的作用；单个基金会的规模小，在公益事业方面力量有限、效率低下；基金会的社会公信度低，反过来制约基金会数量的增长和规模的扩大等等。社会制度的完善、社会进步与发展呼唤基金会的繁荣与发展，迫切要求基金会尽早扭转低增长甚至停滞的状态。

## 二、研究目的

本文以上海市爱心帮教基金会为个案进行针对性研究，通过对基金会内外环境、组织结构、人员管理、资金募集等方面的分析，探讨基金会存在的问题及原因，借助国内外基金会研究的成果，针对现实问题提出可行性对策建议。

选择上海市爱心帮教基金会作为研究对象，主要出于以下几点考虑：

1、地域因素。按照一般慈善事业的发展规律，慈善与经济发展水平是紧密相关的。经济发展水平越高，慈善事业的收入也会同步增长。国外的经验数据表明，慈善事业收入占 GDP 比重和人均 GDP 的相关系数可达 0.66，和人均实际可支配收入的相关系数也在 0.65，和家庭平均收入的相关系数为 0.45。<sup>[2]</sup>目前，上海的一些可以用来衡量慈善公益活动的主要指标均处于全国前列，上海近年来慈善捐赠的迅速增加也显示了同样的规律。上海市爱心帮教基金会是上海的本土基金会，个人以为，相比经济贫困的落后地区，上海的基金会可供支配的社会资源较多，成长的环境更为宽松，发展空间的拓展性也更强。

2、规模因素。目前，国内学者总是对大型基金会投注较多的关注目光。事实上，国内大型基金会的发展已日趋完善，譬如中华慈善总会、中国青少年发展基金会、中国红十字基金会等等，他们在各方面都已进入了良性循环轨道。相对应的，规模较小的基金会，随着大

---

<sup>[1]</sup> 王名. 贯彻优惠税收政策鼓励基金会等公益组织加快发展 [EB/OL].

<http://cpcc.people.com.cn/GB/34961/120830/120958/7157370.html>, 2008-4-23.

<sup>[2]</sup> 杨团, 葛道顺. 和谐社会与慈善事业 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007. 11.

型基金会在资金筹集这块蛋糕中瓜分的份额越来越大，处境反而越来越艰难，在管理人才、志愿者等各项资源的争夺中居于绝对弱势地位。但是从国家长远发展而言，不仅仅需要大型的主导性的基金会做好面上的工作，同样也需要小型基金会做好点上的工作。上海市爱心帮教基金会属于小型基金会，本文想通过对它的研究，分析规模较小的基金会如何应对发展困境。

3、服务对象因素。上海市爱心帮教基金会的服务对象着眼于青少年中的特殊群体，包括刑释、解教青少年；服刑、劳教、刑释、解教人员家庭困难子女；有不良行为青少年等。目前，国内基金会大多集中于对贫困、教育、医疗等方面的资助，服务对象有所交叉重叠，这与我国的国情和宣传导向、传统资助习惯等有关。爱心帮教基金会的资助对象，是容易被人们遗忘的特殊的弱势群体，这部分群体人数虽然不多，但却与社会的和谐稳定息息相关，因此本人认为有一定的研究价值。

## 第二节 基金会的概念及分类

### 一、基金会的概念

美国基金会中心给出的正式“基金会”的定义是“非政府的、非营利的、自有资金（通常来自单一的个人、家庭或公司）并自设董事会管理工作规划的组织，其创办的目的是支持或援助教育、社会、慈善、宗教或其他活动以服务于公共福利，主要途径是通过对其他非营利机构的赞助。”<sup>[1]</sup>

2004 年国务院颁布的《基金会管理条例》则对基金会定义为利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照本条例的规定成立的非营利性法人。

### 二、基金会的分类

根据《美国基金会年鉴》的分类，主要有以下四大类基金会：

1、独立基金会。其资金来源大多数是个人或家庭捐赠，运作方式是给各种机构的项目捐款。根据其捐赠范围，又可分为“一般目的”和“特殊目的”两种。其中有的在捐款的家庭指导下运作，又称为家庭基金会。此类基金会占绝大部分。

---

<sup>[1]</sup> 资中筠. 财富的归宿 美国现代公益基金会述评 [M]. 上海：上海人民出版社，2006. 3.

2、社区基金会。从公益目标的角度而言，社区基金会与私人基金会差不多，不过其资金来源不是一家而是多渠道的，而且包括地方政府的拨款，可谓公私合营。更重要的区别是在税法中作为公共慈善组织，其适用的管理条例与私人基金会不同。

3、公司基金会。资金来源是盈利的企业捐赠，但是作为独立机构运作，主要也是通过捐款运行，多数为一般目的，但也不排除与公司业务利益有关的考虑。公司基金会的业务与公司从其本身的资金中所作的直接捐赠在法律上是严格区分的。

4、运作型基金会。资金来源多为单一的私人或家庭，自己按照既定宗旨运作，而不是捐款给他人，有一些类似非营利的研究机构。在税法对待上与独立基金会有所区别。此类基金会数目最少。<sup>[1]</sup>

目前，国内通用的是清华大学 NGO 研究所总结的非营利组织基本分类。在这个分类标准里，王名、贾西津等学者将中国的非营利组织分为五类：社会团体、经济团体、基金会、实体性公共服务机构和未登记或转登记团体。初期，他们将基金会划分为项目型基金会、资助型基金会、联合劝募组织等<sup>[2]</sup>，后来修改为资助型基金会和运作型基金会，更加简明扼要。

资助型基金会的共同特点是资助其他社会团体、机构及个人从事社会公益事业。而运作型基金会通常没有固定的、数额很大的本金，而是通过向其他基金会或者社会筹集资金以开展或促进某方面的公益项目。虽然这两种经营模式之间有着很大的差别，但是它们之间不存在必然的优劣差异。资助型基金会能够支持范围更广泛的项目，而运作型基金会支持项目的时间更长，深度也更深。中国的基金会基本上都属于运作型基金会。

## 第三节 文献综述

### 一、安德鲁·卡耐基《财富的福音》

20 世纪，美国发展起数量众多而庞大的基金会，一方面因为物质方面积累了巨大的私人财富；更重要的是其思想传统和社会价值观的影响。“志愿精神”在美国有着悠久的传统，是与作为美国核心价值观的个人主义同时并存的，超越个人私利的利他同情心和对群体、对社会的责任感，是对靠利益驱动的市场经济的一种平衡，更是美国公益事业赖以发达的社会

---

<sup>[1]</sup> 资中筠. 财富的归宿 美国现代公益基金会述评 [M]. 上海：上海人民出版社，2006. 6.

<sup>[2]</sup> 王名. 非营利组织管理概论 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2002. 9.

思想基础。

除了普遍的志愿精神之外,还有其更深层次的思想理念。关于现代公益事业的思想理论,安德鲁·卡耐基于 1889 年发表的《财富的福音》一文,现已被认为是经典之作。文章主要分析了出现贫富问题的当代社会根源以及解决问题的思路。主要内容如下:

1、财富集中造成贫富扩大是文明进步不可避免的代价。

2、富人对社会不可推卸的责任是满足自己及家人合理的需求后,应该把其余所有的财富用于他经过深思熟虑,断定能够对全社会产生最佳效果的事业。

3、剩余财富的最佳使用途径是富人的巨额剩余财产在他们生前通过适当的运作用于造福公众的事业。

4、公益捐助的最佳领域是建大学;建免费公共图书馆;建立或扩大医院、医学院、实验室以及其他与减轻人的病痛相关的机构,特别应以预防为重点;建立公园,美化环境;建立公共游泳池;捐赠教会。

卡耐基关于公益事业的系统思想,反复强调了几点:现行制度及其个人主义思想基础不能变,明确反对社会主义;造成财富的集中是优胜劣汰的结果;富人的余财应该属于社会,用于造福社会,缓解贫富矛盾,但是不能平均分配——他特别强调不能鼓励懒汉;聚财和散财同样需要高超的经营能力,因此主张富翁生前散尽家产,以便自己掌握财富的用途,而反对死后捐遗产。<sup>[1]</sup>

这一套思想,体现了欧洲传统和美国思潮、社会的和个人的因素的集大成,是社会达尔文主义和改良主义思潮的交汇,也是理想主义和实用主义的结合。事实上奠定了 20 世纪现代基金会发展到如此规模的思想基础。而更有论者称:“美国重要的文化项目,无论大小,鲜有不直接或间接与基金会的哲学思想或影响有关的。”

## 二、莱斯特·M·萨拉蒙:第三方管理理论

20 世纪 70 年代以来,在北美和欧洲,学术界对于非营利组织的研究急剧增加,研究成果甚至比过去 50 年的总和还要多,这对促进非营利组织的发展有着极其重要的意义。其中比较公认的有:美国经济学家伯顿韦斯布罗德提出的政府失灵理论;美国公共政策学者、非营利组织研究专家萨拉蒙提出第三方管理理论;美国法律经济学家亨利汉斯曼提出的合约失灵理论;吉德伦克莱默和萨拉蒙等人提出的政府——非政府组织关系的类型学等。

个人认为,对基金会发展具有较强指导意义的是第三方管理理论。萨拉蒙强调,美国联

---

<sup>[1]</sup> 资中筠. 财富的归宿 美国现代公益基金会述评 [M]. 上海:上海人民出版社, 2006. 265-271.

邦政府提供具体的社会服务的时候,更多依靠大量的第三方机构——非营利组织,来实施政府功能,政府与第三方分享在公共基金支出和公共权威运用上的处理权。一方面,政府在公共福利提供中的作用得到了增强,这主要表现在为公共福利服务提供更多的资金;另一方面,又避免了一个不符合美国治理传统的、庞大的政府官僚机构的出现。同时他指出,由于非政府组织自身的缺陷——“志愿失灵”,提出政府要对非营利组织进行支持。

值得一提的是,20世纪90年代,以萨拉蒙为首的多位学者共同创立了约翰·霍普金斯非营利部门比较项目,调查和整理了36个国家公民社会部门范围、规模、组成和资金来源情况。研究过程中,他们形成了一套国际非营利组织分类法<sup>[1]</sup>,即将非营利组织分为12类公民社会组织活动,其中第8类是慈善中介。项目研究中,虽然没有对基金会进行专门篇幅的详细研究,但是在研究中涉及的多类图表中,慈善中介这项统计指标,均由基金会代替,突出了基金会在慈善组织中举足轻重的地位。研究结果更是显示,全球性的“社团革命”正在悄然兴起,从北美、欧亚的发达国家到非洲、拉美和前苏联集团中的发展中国家,民众正在创建各种社团、基金会和类似组织,开展人道服务,促进基层社会经济发展,保障公民权利。<sup>[2]</sup>

基金会作为非营利组织中的特殊群体,独立深入的研究相对较少,上述介绍的仅仅是作者本人认为的与基金会发展关系比较密切的学者研究成果。这些研究,都还停留在宏观理论层面,对基金会的实际运作缺乏实际指导意义。而且这些理论主要是依据美国经验提出的,美国毕竟只是众多国家中的一个,各国国情千差万别,历史传统、文化语言、宗教影响、族群分布等因素都可能影响到基金会的存在、规模和作用,这一切是无法从美国一国的经验中了解到的。<sup>[3]</sup>

最关键的是,美国基金会和中国基金会从观念到实践,都不能一概而论。美国大基金会本身就是构成权势集团的主要部分,同时它又是独立于政府之外的,而且特别注意保持自己的非官方性和独立性。一方面它与政府的关系在大方向上是一致的,在主要政策上默契配合;另一方面又有距离,有时有矛盾,基金会与政府的关系可以说是合作与对立双轨运行,政府部门对它的态度随着政治气候来回摇摆,政策不断调整。<sup>[4]</sup>而中国的基金会一般都是配合政府内外政策的工具。再加上中国的经济体制、政治构架与美国大相径庭,因此对于这些理论的学习和研究运用上不能照搬照抄,而是要根据中国的特殊国情和基金会的特点对这些研究

---

<sup>[1]</sup> 萨拉蒙. 全球公民社会 非营利部门国际指数 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007. 15.

<sup>[2]</sup> 王名, 刘国翰, 何建宇. 中国社团改革 从政府选择到社会选择 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001. 1.

<sup>[4]</sup> 资中筠. 财富的归宿 美国现代公益基金会述评 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2006. 44.



成果辨证的吸收利用。

### 三、资中筠：《散财之道——美国现代公益基金会述评》

除了少量的翻译著作外，《散财之道：美国现代公益基金会述评》是第一本中国学者撰写的综合介绍和分析美国公益基金会的著作。这本书出版于 2003 年，当时国内公益事业发展正面临一个前所未有的时机。此书中，资中筠介绍了美国公益事业的历史渊源，现代基金会兴起的社会背景及其特点，相关的政府政策和法律，并对其所代表的思想理念以及动机和效果进行了探讨，同时还列举了 20 世纪初、中、后期约 20 家各种类型有代表性的基金会实例，在帮助国人从更宽广的角度深入了解美国基金会发展，如何花钱服务社会等方面，起到了非常重要的启发和借鉴作用。

个人认为书中将国际活动和与中国的关系单独集中叙述是其一大亮点。书中指出，美国基金会对中国的关注有以下几个不同的角度：（1）作为慈善事业的一部分，因为中国贫穷落后，所以帮助中国发展与帮助其他第三世界国家属于同一性质（2）从人文角度出发，中国代表世界一大文明，美国人必须对它有所了解（3）从美国政策的角度看，美国完全不了解中国对决策不利。（4）推动中国改革、民主化、现代化。<sup>[1]</sup>

这几点论述，全面揭示了美国基金会的本质，美国基金会虽然在具体时期或问题上不完全与政府一致，但是它也代表了美国主流社会的价值观，和政府的基本方向一致，不会违背美国利益。国内的基金会在学习美国基金会比较成熟的理论和运作模式时，应当坚持选择性、科学性和理性的思考方式。

### 四、王名、贾西津：公益产权论

公益产权论是对非营利组织赖以生存和发展的产权基础的一种解释。2002 年，王名、贾西津开始提出这个观点，在后来的许多著作中不断加以完善。他们梳理了基金会建立于大陆法系中财团法人和英美法系中公益信托制度下的法律地位，指出基金会的产权基础是社会捐赠和以税收等形式获得的公益资产，因而是一种特殊的产权形式，即“公益产权”。

公益产权是一种区别于私人产权和国家产权的产权形式，表现为基于捐赠等形成的公益财产，公益财产是公益产权的存在形式。基金会等各种形式的非营利组织是公益产权的组织 and 运作形态，其中基金会是最为典型的形式。文章分析了公益产权的特征，及其责任面对的多元主体，指出“公共责任”是基金会治理的核心，基金会治理中的首要原则是独立运作和

---

<sup>[1]</sup> 资中筠. 财富的归宿——美国现代公益基金会述评 [M]. 上海：上海人民出版社，2006. 219.

社会监督。<sup>[1]</sup>

## 五、康晓光：《创造希望——中国青少年发展基金会研究》

1996 年，康晓光参加了国家科委评估中心组织的“希望工程效益评估”活动，以此为契机，开始了对中国青少年发展基金会的正式研究，1997 年，出版了《创造希望——中国青少年发展基金会研究》。

康晓光研究了中国青少年发展基金会的全部档案，包括正式文件、内部简报、人事档案、财务档案、审计报告等。为了更加系统地掌握情况，他还与北京大学社会学调查中心合作进行了八项调查，几乎动用了社会学调查的所有手段。<sup>[2]</sup>

康晓光认为，中国青少年发展基金会的贡献在于参与了探索、开拓、创造中国社团“自上而下”发育模式的历史实践，它的项目设计思路、管理经验、策略与制度都值得国内其他基金会借鉴学习。而探讨中国青少年发展基金会为什么能够成功，总结它取得成功的条件，可以帮助我们探测、寻找、理解和确定中国社团乃至整个第三部门获得成功发展的必要条件集合，从而为我们制定推进社团发展的战略和政策提供科学依据。<sup>[3]</sup>

个人认为，康晓光对中国青少年发展基金会详实的个案研究，填补了国内基金会研究的一项空白，书中全方位展示了中国青少年发展基金会的发展情况，从一定程度上提高了基金会工作的透明度，增强了公众对基金会工作的了解。这份研究报告，并没有写成专业性很强的学术著作，而是带有很强的普及性，更加有利于基金会发展经验的推广。研究中总结和提炼出的制度创新模式不仅具有理论创新价值，更对国内基金会的发展具有很强的现实指导意义。

## 六、邓国胜：非营利组织评估体系

邓国胜对非营利组织评估领域的研究，在国内处于领先地位。他首次对中国非营利组织的评估体系进行了系统全面的研究，并构建了非营利评估、使命与战略规划评估、项目评估和组织能力评估的非营利组织评估体系。它克服了以往将各种评估割裂开来的缺点，譬如有的非营利组织只注重项目评估，而忽略了组织的能力建设，以致项目结束之时也就是组织衰弱之日；有的非营利组织只注重组织能力的提高，而忽略了组织的非营利性，以致虽然组织

---

<sup>[1]</sup> 王名，贾西津. 试论基金会的产权结构与治理结构 [J]《公共管理评论》，2005，1:115-125.

<sup>[2]</sup> 康晓光. 创造希望 中国青少年发展基金会研究 [M]. 广西：漓江出版社，1997. 7.

<sup>[3]</sup> 康晓光. 创造希望 中国青少年发展基金会研究 [M]. 广西：漓江出版社，1997. 642.

能力很强，但却违反了非营利准则，没有起到非营利组织应该发挥的作用等等。<sup>[1]</sup>

除此之外，他不仅对评估的框架和评估的标准等非营利组织评估的传统问题进行探讨，而且对评估的制度化建设这一根本性问题进行了研究。在借鉴国外经验的基础上，对中国非营利组织评估制度的建设，包括外部评估和自我评估的制度建设提出了若干具体的建议。

个人认为，评估体系的缺失是目前国内基金会发展中最薄弱的环节之一。国内基金会组织开展的项目很多，但真正进行项目评估的还非常少，缺乏“评估文化”和评估的制度化。现有的一些项目评估还很不规范，缺乏科学性，以致难以发挥评估的真正用途。建立规范合理的评估体系，对于国内基金会长远规范的发展，具有十分重要的意义。

迄今为止，国内外尚无专家学者对上海市爱心帮教基金会进行过个案研究。本文力图在总结分析国内外基金会理论研究成果的基础上，对爱心帮教基金会进行个案剖析，分析基金会存在的问题，探求其产生的原因，并结合实际提出可行性对策建议。

## 第四节 研究思路及研究方法

### 一、研究思路

中国正处于社会转型时期，政府主导的现代化模式，以及社会对政府较强依赖的文化传统，都导致国内基金会发展的路径及方向还很不明朗，其发展过程仍存在众多不确定因素，所有这些都制约了基金会研究的深度与广度。因此，本文试图通过对上海市爱心帮教基金会的个案研究，解析基金会存在的共性及个性问题，研究基金会发展的有利因素和不利条件，借助于国内外基金会研究成果，提出针对性的对策建议，探索一条适合国内基金会健康成长的道路。

研究难点主要体现在两个方面。一是目前国内的基金会研究很大程度上仍依赖西方的理论研究成果，本土研究尚在起步阶段。但国内基金会的成长有着与西方完全不同的社会历史背景，如何更好地结合我国实际来进行本土化解释是文章的难点。二是本文以个案研究为主，在推演分析过程中，既要尽量做到由点及面的分析现状、问题，又要避免以偏盖全，以个别、小范围内基金会的发展方向替代大环境中的基金会发展。如何确保分析推演的合理性，是本文需要注意的方面。

---

<sup>[1]</sup> 邓国胜. 非营利组织评估 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001. 260.

## 二、研究方法

本文从理论与实践两个层面对上海市爱心帮教基金会的现状进行了分析,对基金会的发展提出了对策建议。本文主要采用以下几种研究方法:

1、文献研究法,也称历史文献法,是通过收集各种文献资料,摘取与调查课题有关信息的方法。本文文献资料主要涉及两个方面,一方面是非营利组织和基金会的文献,包括有关其缘起、发展、管理方面的理论资料;另一方面是有关上海市爱心帮教基金会的操作性资料,资料来源包括:国内外相关学术论著、论文、期刊、报纸及网络资料;爱心帮教基金会的内部简报、调查报告、人事档案、审计报告等。

2、比较分析的方法。采用比较分析方法,借鉴国内外发展比较完善基金会的做法,揭示其规律,把握发展趋势,借鉴经验教训。

3、深度访谈法。对上海市爱心帮教基金会内部管理人员及工作人员进行访谈,深入了解基金会的组织人事、资金募集、项目设计等历史现状,在此基础上,对基金会的外部生存环境和内部运作中存在的问题和困境进行分析。

4、个案分析法。以上海市爱心帮教基金会为个案研究对象,以此为着眼点开展调查分析。

## 第二章 上海市爱心帮教基金会个案分析

### 第一节 基金会的历史发展

1994年6月,经中国人民银行总行批准,上海市爱心工程基金会挂牌成立,它是全国政法系统成立的唯一的基金会,市政协副主席谢丽娟同志担任基金会会长。

爱心工程基金会最初由上海市少年管教所申请建立,因此成立之初,一直依附于少管所,作为它下属的一个部门开展工作。1998年,基金会成立理事会,通过基金会章程,章程规定,基金会的宗旨为:“倾注爱心,弘扬爱心,预防少年违法,挽救失足少年,强化综合治理,促进社会安定”。此时,基金会作为少管所下属的一个部门显然已不再合适。于是,1998年,基金会从少管所独立出来,上海市监狱管理局成为基金会的业务主管部门。

但实际上,基金会并未真正从少管所独立出来,原因在于基金会的工作人员都是少管所的司法干警,少管所对他们进行管理和考核,发放工资。作为机构,基金会已归属监狱局主管,但其工作人员仍然接受少管所的领导。这在管理体制上就形成了“人”同“机构”的分离状态,这种分离状态造成管理体制的不顺,形成管理上的“空白”地带。

随着基金会业务范围的不拓展,理顺内部管理的要求越来越迫切。2002年,基金业务主管单位再次变更,改由上海市司法局监管。结合新形势需求,基金会对章程进行了较大幅度的修改,以加强社会管理为切入点,扩大工作的覆盖面。基金会的宗旨也根据发展要求调整为:“遵守宪法、法律、法规和国家政策,遵守社会道德风尚,凝聚社会资源,倾注爱心关怀,协助和支持对各类违法犯罪人员和青少年特殊群体的教育、培训,引导他们提高综合素质,预防和减少违法犯罪,推进社会治安综合治理事业的发展,促进上海市的社会安定。”

2005年,根据国务院2004年《基金会管理条例》、民政部《基金会名称管理规定》和市民政局《关于印发〈本市基金会换发登记证书的实施意见〉的通知》精神,“基金会名称应当反映公益活动的业务范围”,经基金会理事会全体会议讨论通过,并报市司法局审核和市社会团体管理局批准,上海市爱心工程基金会正式更名为上海市爱心帮教基金会,业务范围也随之调整为:资助对违法犯罪特殊群体开展教育、矫治、培训、救助、心理辅导等活动。

第二节 基金会的组织机构

上海市爱心帮教基金会的最高领导机构是理事会，共有理事 25 名，理事每届任期五年，任期届满，连选可以连任。理事会是基金会的决策机构，行使下列职权：制定、修改章程；选举、罢免理事长、副理事长、秘书长；决定重大业务活动计划，包括资金的募集、管理、使用和投资计划；审定年度计划、预算、决算及执行情况；听取和审议秘书长的年度工作报告，检查秘书长的工作等。

基金会同时设有监事会，监事会对理事会的工作进行监督，共有 5 名监事，任期与理事任期相同，期满可以连任。监事的权利义务为：依照章程规定的程序检查基金会财务和会计资料，监督理事会遵守法律和章程的情况；列席理事会会议，有权向理事会提出质询和建议，并应当向登记管理机关、业务主管单位以及税务、会计主管部门反映情况。

理事会下设秘书处，负责指导基金会日常工作的开展。基金会秘书长在理事长的领导下开展工作。秘书处接受理事会和监事会的监督和检查，并定期向理事会报告年度工作进展和财务计划的执行情况。

秘书处下设四个工作部门：办公室、社会工作部、青少年心理行为辅导部和资金管理部（见图 2-1）。办公室负责日常会议接待、收发文件、档案管理等。社会工作部是基金会的业务部门，负责联系协调社会各单位和部门，积极组织策划，开展符合基金会宗旨的各类活动。资金管理部负责基金会资金的保值增值。青少年心理行为辅导部由心理专家坐诊，对全市青少年开展心理问题咨询和行为矫正分析。

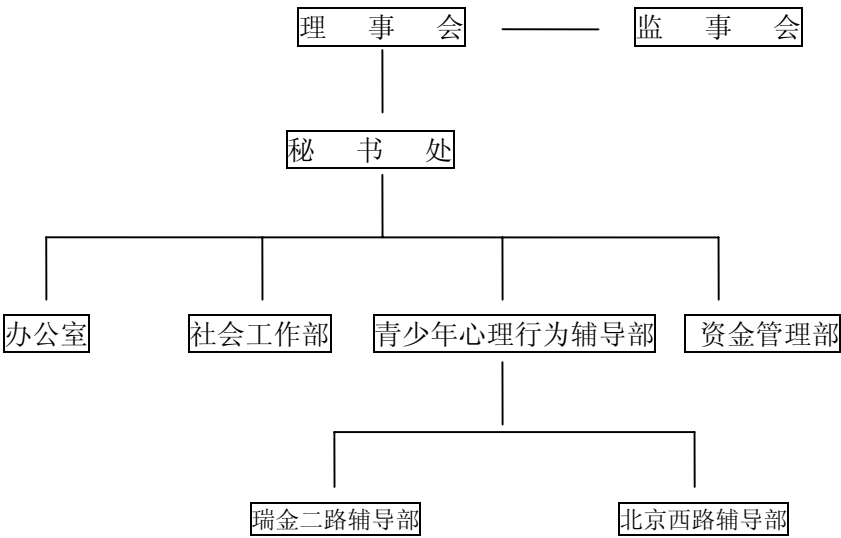


图 2-1 上海市爱心帮教基金会组织机构图

## 第三节 基金会的运作情况

### 一、资金运作情况

#### (1) 基金分类介绍

基金会的基金通常分为注册资金（俗称为本金）和专项基金两类。注册基金本身不能使用，只能通过保值增值活动产生一定的利息收益，利息收益部分可以用于基金会运作。专项基金由单位或个人捐助设立，指定捐助范围、捐助对象和捐助标准，范围、对象、标准由基金会与捐助者共同商议确定，但是必须符合基金会运作的根本宗旨。专项基金可以根据实际需要专门命名，不纳入本金，专款专用，直至用完为止。

1994 年，基金会的注册资金为 300 万元。2004 年，国务院出台的《基金会管理条例》第八条规定“全国性公募基金会的原始基金不低于 800 万元人民币，地方性公募基金会的原始基金不低于 400 万元”，上海市爱心帮教基金会为公募基金会，根据条例要求，于 2005 年将注册资金调整为 1500 万元。

基金会设立的最大的专项基金为“中华爱心教育基金”，由基金会和上海烟草（集团）公司于 2002 年共同设立。其捐助范围设定为资助社区青少年中特殊群体以及服刑和劳动教养人员中生活困难的子女、在校学生的学杂费和生活费；资助监狱、劳教系统教育培训项目以及建立图书阅览室，添置法律书架等教育器材和培训设施；资助对青少年的心理咨询和对违法犯罪人员的帮教矫正工作、为开展宣传教育和就业培训提供设备、器材或费用；资助社区矫正违法犯罪青少年工作机构及社会工作者、志愿者的矫正工作。烟草公司每年固定投入 100 万元注入该专项基金。

#### (2) 基金保值增值方式

##### 1、行政化募捐

行政化募捐所得在爱心帮教基金会的收入中占主导地位。1994 年基金会注册成立的 300 万元本金由上海市少年管所全额出资。2002 年，基金会划归上海市司法局主管后，市司法局联同上海市监狱管理局、上海市劳教局，一次性注入资金 1500 万元。同年，市委政法委为基金会组织开展了“政法系统工资一日捐”，为基金会筹集资金 230 余万元。

##### 2、社会化募捐

基金会通过电视、报纸、杂志等媒体宣传，参与协办社会影响较大的活动（比如捐资设

立上海市禁毒教育馆)来提高知名度,赢得社会公众的主动捐款。这部分收入在基金会的总体收入中,所占比例较小。比如基金会 2005 年度总收入为 280 余万元,社会化捐赠收入只有 39 余万元,占 13.9%左右。

### 3、资金市场化运作

1995 年,基金会将 300 万元资金,以投资形式投入光大会展有限公司,年投资回报率为 20%。1996 年至 2000 年,基金会从光大抽回资金投入兴业房产公司,年投资回报率分别为 14%, 11%, 9%, 7%。截止 2000 年,基金会对外投资收益共产生利息近 230 万元。

1998 年,基金会开始涉及股票一级市场,使用 20 万元资金认购新股。2000 年,基金会投入 2300 余万元进入股票二级市场,至 2006 年底,共计赢利 500 余万元。2006 年,为了保障既得利益,保证资金的安全稳妥,基金会退出股票二级市场,只留 600 余万元在股票一级市场上参与认购新股,其余资金投入效益较好的国企运作,年利率 6.6%。

### (3) 管理费用支出

管理费用主要包括基金会工作人员工资福利支出和行政办公支出。《基金会管理条例》第二十九条规定:公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出,不得低于上一年总收入的 70%;基金会工作人员工资福利和行政办公支出不得超过当年总支出的 10%。

2002 年 8 月,上海市司法局向上海市机构编制委员会申请成立上海市预防青少年犯罪帮教中心,性质为市财政全额拨款的事业单位。2003 年 7 月,基金会工作人员正式调入帮教中心。这种“一套班子、两块牌子”的运作方式,短时期内解决了基金会在职人员的部分工资福利问题,减轻了基金会的运作压力。数据显示,基金会 2005 年度总支出为 260 余万元,其中工作人员工资福利支出 5 万余元,行政办公支出 7 万余元,占总支出比例的 8.12%;2006 年度总支出近 136 万元,其中工作人员工资福利支出 5 万余元,行政办公支出 5 万余元,占总支出比例的 8.12%,符合了条例规定。<sup>[1]</sup>

## 二、活动开展情况

上海市爱心帮教基金会的活动分为常规活动和特色活动。

### (1) 基金会常规活动

基金会的常规活动主要包括对服刑、劳教、刑释、解教人员困难家庭子女的助学和社会

---

<sup>[1]</sup> “资金运作情况”中的涉及的数据,全部引自于上海市爱心帮教基金会的工作报告及内部资料。



定向助学帮困；资助监狱、劳教系统教育培训项目以及建立图书阅览室，添置法律书架等教育器材和培训设施；资助新航社会服务总站、青少年阳光事务中心、自强社会服务总社开展社区服刑人员矫正、禁毒宣传和社区青少年活动；资助全市 13 家工读学校开展“拥抱明天”系列活动，活动形式包括读书活动、演讲、文艺演出、体育比赛、网页设计比赛等。

## （2）基金会特色活动

### 1、青少年心理行为咨询及矫正

青少年心理行为辅导部由上海市少年管教所于 1991 年创建，是根据社会需要侧重于咨询、矫治青少年心理行为的专门机构。1994 年上海市爱心工程基金会成立之际，青少年心理行为辅导部划归基金会管理，这在全国都属于首家。

青少年心理行为辅导部由长期主持矫治青少年心理行为的医生主诊，配备有专门的心理测验工具和独有的行为分析量表，建立了预测青少年问题或不良行为发生的预警机制，成为基金会工作的一大亮点。

辅导部自成立以来，对青少年开展了大量的、卓有成效的工作，为社会上各类有心理障碍的青少年提供治疗服务；为未检部门送来的违法犯罪嫌疑人进行心理测验；为各法院判决的缓刑少年犯、工读毕业生及公安机关处理后的失足青少年提供心理测定、咨询服务。截止 2006 年底，接受心理咨询的青少年约 25000 人次；电话心理咨询约 29000 人次；心理教育授课人数达 66000 人次。对青少年心理行为治疗的有效率达 81%，青少年不良行为矫正、同其家庭亲情关系恢复的显效率达 63.8%。<sup>[1]</sup>

2005 年，青少年心理行为辅导部与市新航社区服务总站合作，委托其所属的 19 个区县的矫正社工对未检部门移送的心理测试对象进行回访，了解测试对象的现实表现情况和家庭情况，为进一步做好心理测试工作，更为准确预测其心理变化趋势积累了宝贵的第一手资料。

### 2、青少年活动室

1999 年至 2001 年期间，基金会与综治办、青保办、团委、检察院、法院等有关部门广泛合作，先后在社区中建立了 4 个区青少年指导中心、12 个爱心工程基地、16 个青少年活动室、1 个爱心工程青少年纵横电脑室和 1 个爱心工程青少年语音室，初步形成了自己的基层工作网络。

以青少年活动室为载体，基金会密切结合安全文明社区的创建，综合运用文化、艺术、教育等多种有效手段，开展各类健康有益的教育活动，帮助青少年提高法制观念和道德意识，

---

<sup>[1]</sup> 本段数据由上海市爱心帮教基金会青少年心理行为门诊部提供。

积极营造良好的社会育人环境。实践证明,社区青少年整体素质的提高,是对青少年违法犯罪最直接、最有效、最积极的预防。

另一方面,青少年活动室还发动大批离退休的老干部、老教师、老劳模组成爱心辅导员和志愿者队伍,对刑释、解教、缓刑、不诉以及有严重不良行为的社区青少年进行“一对一”的结对帮教,从生活上、思想上、学习上进行全方位的关心,帮助他们提高学业,指导他们参加就业培训。

2002年,在市委领导的亲切关怀下,本市建立了社区青少年工作联席会议制度,由团市委牵头,设立了社区青少年教育管理工作的常设机构,针对年龄在16~25周岁、没有固定工作或已终止学业的青少年开展工作。基金会凭借其在预防青少年犯罪方面的扎实工作和在青少年活动室设立管理方面丰富的实践经验,成为上海市社区青少年工作联席会议成员单位中唯一的社会团体,积极配合政府部门建设青少年活动场所,给社区青少年工作提供部分财力支持。

### 3、青少年课题研究

基金会开展日常工作的同时,非常注重青少年理论研究,多次与政府部门、高校合作,开展关于青少年方面的课题调研。已完成的比较成功的课题如下:

(1) 2001年,基金会组织部分爱心辅导员和志愿者,对本市黄浦、徐汇、闸北、长宁、卢湾、闵行和金山等七个区的37个街道,年龄在16—18周岁辍学、待业的社区青少年和1997—2000年刑释、解教、缓刑、不诉的青少年,进行了全员调研,形成了调查报告和11个典型个案。调查结果充分显示了预防青少年违法犯罪工作的紧迫性和严峻性,尤其对社区青少年问题更不容忽视,调查后提出的相应对策已提供市有关领导和部门参考。

(2) 2003年,基金会与市综治委、团市委共同对《上海市社区青少年工作现状和发展研究》课题进行调研,最终完成《上海市青少年工作研究报告》和《上海社区青少年工作管理立法建议稿》两个课题,为上海市党政机关及共青团组织制定有关社区青少年工作的政策和决策提供了科学的依据,同时也为制订和实施社区青少年工作管理方面的地方性立法提供了思路和借鉴。

(3) 为了解、掌握上海市未成年人违法犯罪情况,更好地开展对未成年人的帮教工作,预防和减少违法犯罪,2005年,基金会会同有关方面成立了调研小组,对本市已满14周岁、未满18周岁的未成年人违法犯罪情况开展专项调查。调研小组先后走访了市检察院、市高院等有关部门,了解情况,征求意见。市公安局指挥部协调治安总队、市矫正办、市少管所、市少教所、法制办、监所工作管理处等部门都提供了有关数据和材料。

## 第四节 基金会的工作拓展

上海市爱心帮教基金会的发展并非一帆风顺，而是螺旋式前进。成立之初，基金会的工作对象仅限于上海市少年管教所，在大墙内配合少管所为服刑的少年犯做些教育改造工作，成立“回归指导中心”，聘请专人对少管所回归社会的刑释、解教少年进行走访和帮教，帮助他们解决有关落户、居住、求职和家庭关系等问题，防止他们重新犯罪。

1999 年，结合社会发展需要，基金会的工作重心开始由“事后防治”向“事前预防”转移，由“少管、少教”工作向社区转移，确定了以青少年为本的工作理念和“协助政府，依托社区，拾遗补缺，积极参与”的工作思路，工作内容侧重于保护青少年健康成长，预防青少年违法犯罪。

2002 年，基金会内部管理问题集中爆发，基金会的发展处于停滞状态。1994 年以来，基金会在领导机构上一直实行会长制和理事制并存的“双轨制”。基金会领导机构由名誉会长、高级顾问、会长、副会长、名誉理事长、理事长、理事、名誉秘书长、秘书长、副秘书长组成。“双轨制”的存在，形式上看是加强了基金会的领导力量，实际上容易形成“政出多门”或人浮于事、互相推诿、无人负责的局面。

为了解决基金会的根本性问题，2002 年，上海市司法局接管爱心帮教基金会。根据市社团管理局的意见，基金会进行了换届改选，将原来会长、理事长两级领导的体制，改为单一的会长制，同时调整了理事会的人选，并选举成立监事会，从根本上理顺了基金会的领导机构。除此之外，基金会还逐步建立和完善财务、捐赠、资金运作、办公会议等制度，并进一步规范了财务工作操作程序，力争在财务管理、收益分配、资产运作、资助管理等方面做到“阳光管理”和“透明操作”。

大刀阔斧的改革之后，基金会迎来了工作快速拓展的黄金期。2003 年，基金会的业务范围拓展至监狱、劳教系统。2004 年，伴随着新航社会服务总站、自强社会服务总社、青少年阳光事务中心三个全市性社团的成立，基金会进一步将工作触角深入了社区服刑矫正、禁毒和社区青少年领域。基金会与市青少年保护办公室建立密切联系，在全市 13 所工读学校中开展多项活动。2005 年，基金会与上海政法大学共同建立大学生志愿者队伍，对部分服刑、劳教人员和刑释、解教人员困难家庭子女开展“爱心助学辅导活动”，将传统的“物质扶贫”上升到与“精神扶贫”相结合。

经过多年来的不懈努力，上海市爱心帮教基金会已与多家单位建立了长期稳固的合作，工作体系初步建立，工作范围覆盖全市，为进一步开展工作，创造了良好的条件（见图 2-2）。

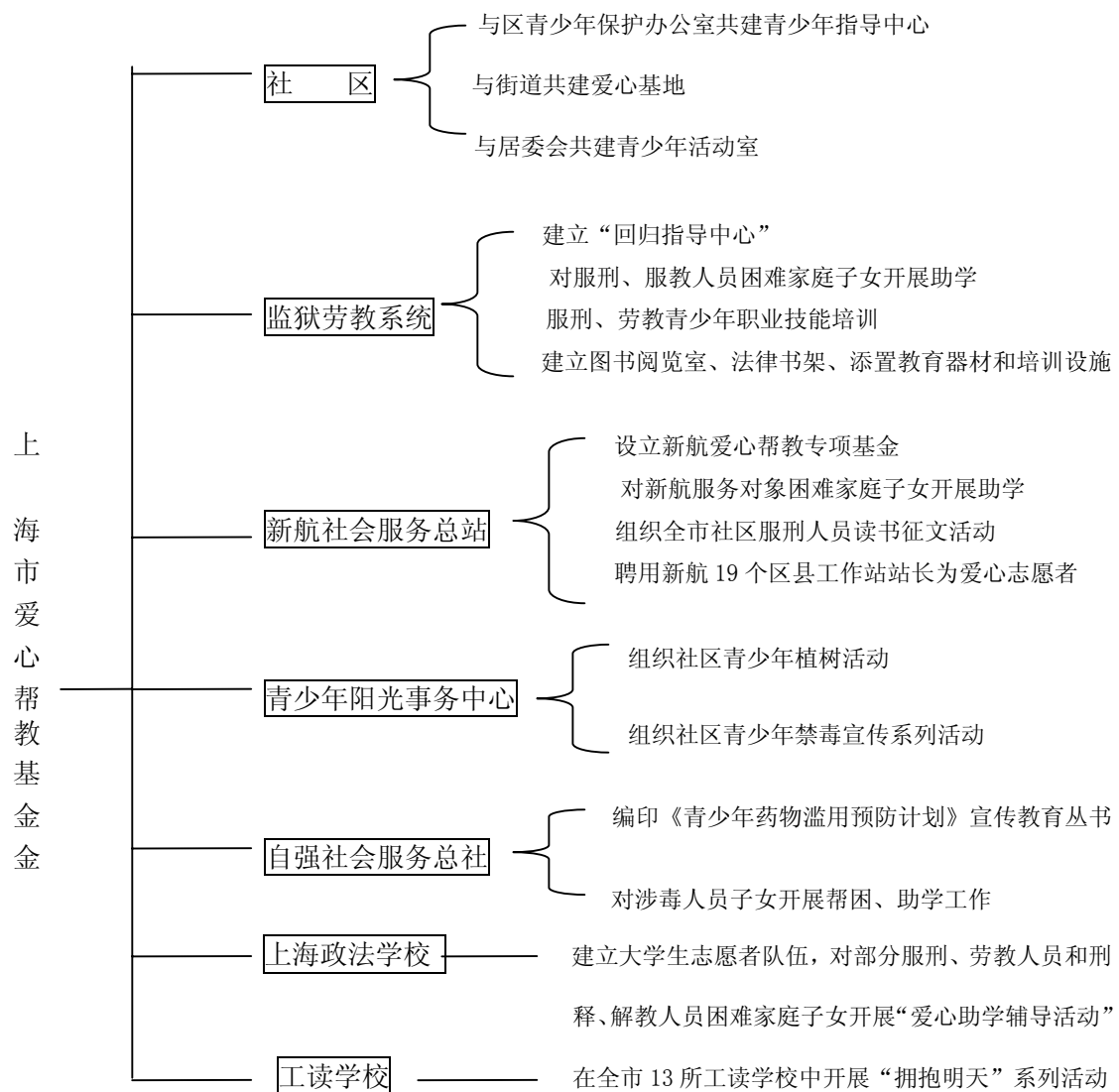


图 2-2 上海市爱心帮教基金会工作网络图

总体而言，上海市爱心帮教基金会身上政府的烙印色彩十分浓厚，这与中国现实的宏观控制结构和中国的社会团体在整个社会结构中所处的位置及其承担的职能分不开的。中国的政治结构决定了，在这个国度里，任何一个非地下的公开的社会活动要想正常运行就必须得到政府的支持、认可、默许，至少也是不反对，否则根本就别想存在或出现。《社会团体登记管理条例》设计的双重管理体制，把社会团体包括它的一切活动置于党政部门（业务主管单位）直接的严格的控制之下。因而，从理论上说，中国的社团管理体制已经先天地决定了基金会不可能做出违背党和政府意愿的事情。基金会发展的初期阶段，政府的扶植可以帮助它站稳根基，但是随着时间的推移，基金会的发展壮大，政府的过度干预，则会导致一些新的问题产生，这些，将在下面的章节中予以叙述。

## 第三章 基金会发展中存在的问题及原因分析

### 第一节 基金会发展的外部问题

相对于“自下而上”的非营利组织而言,国内大部分的基金会由于得到政府认可和支持,生存和发展的空间更大一些,但是任何组织都只能生存于一定的社会制度空间中,整个社会的大环境对于所有的基金会都是相同的,因此从这个角度来看,它们所面临的问题也有共性之处,尤其是在外部环境的问题上,可以说是同一的。

#### 一、政府职能越位

1989年国务院发布实施的《社会团体登记管理条例》,确立了中国现行的社团管理体制。这一体制的基本特征可以概括为“双重管理”,即中国的社会团体要同时接受“登记管理机关”和“业务主管部”的管理或指导。民政部门作为登记管理机关,从全局上、宏观上依法管理、指导、协调社会团体发展与运行,业务主管部门主要职责是对社会团体的业务活动进行日常管理和指导。这种登记管理工作与日常管理工作分离,而日常管理工作又由各个部门按业务性质归口管理的体制,与社团组成的复杂性和中国的行政机关对社会生活进行归口管理的传统体制息息相关。<sup>[1]</sup>

双重管理体制可谓是“双刃剑”,一方面,基金会可以借助或利用党政部门的行政资源谋取自己的利益,但另一方面,政府职能越位,业务主管部门对基金会的日常管理,主要还不是制定基金会的活动规范,也不是监督规范的实施情况,而是直接干预、参与,甚至是“操持”基金会的活动。这样一种管理方式,在很大程度上剥夺了基金会的自治性,应有的民间性所剩无几,而官方性却极为浓厚。这种管理方式也摧毁了基金会的代表性,使基金会丧失必要的社会信任和支持,使基金会不能有效率的为社会提供公共物品。同时又由于主管部门置身其中,于它们所管辖的社团利害相关、难解难分,其结果必然是有法不依、执法不严。

譬如上海市爱心帮教基金会,由于其主管单位司法系统的特殊性,对外交流、人员出入境均受到严格限制,对于基金会引进国外先进的社会工作理念,开拓海外资金募集渠道,造

---

<sup>[1]</sup> 康晓光. 创造希望 中国青少年发展基金会研究 [M]. 广西: 漓江出版社, 1997. 345.

成了很大的限制。同时，双重管理体制，使得业务主管单位的领导，譬如监狱管理局的领导，可以名正言顺地利用职务之便，把基金会变成自己离退休后继续发挥余热的场所，导致工作模式偏重于行政化，募捐方式存在局限性，开发慈善资源的动力明显不足。

## 二、税收优惠不足

中国的经济发展水平仍然有限，人们的结社和公益意识也不发达，一般基金会在经费上都比较紧张，所以法律上特别的鼓励措施就变得更加重要。但是现行的税法上对公益捐款的税收优惠十分有限。

第一表现在税种局限，以所得税优惠为主，在财产税，以及中国主要的税种——商品税中，缺乏对非营利部门的专门规定，进出口关税规定有待明确；对公益捐赠非常重要的遗产税及其优惠，在中国也还没有实行。<sup>[1]</sup>

第二表现在优惠对象局限，并未真正将所有的基金会纳入法规体系。

例如，我们虽然有了《公益事业捐赠法》，但捐赠法里只规定：“公司和其他企业依照本法的规定捐赠财产用于公益事业，依照法律、行政法规的规定享受企业所得税方面的优惠。”而“优惠”的是什么呢？根据《企业所得税暂行条例》规定：“纳税人用于公益、救济性的捐赠，在年度应纳税所得额 3% 以内的部分，准予扣除。”

假如一个企业年利润为 1000 万元，需缴纳 33% 的企业所得税，即 330 万元。但如果这家企业向慈善机构捐款 100 万元，按照 3% 的比例上限作为税前扣除，税前准予扣除的金额为 30 万元，即按照 970 万元的利润来缴纳所得税 320.1 万元。也就是说，企业需要为自己捐赠的 100 万元中的 70 万元纳税。

国家为了鼓励影响国计民生的大型基金会的发展，在此基础之上，对中国青少年发展基金会、中国红十字基金会、宋庆龄基金会等 24 家全国性质的基金会给予了捐赠特殊优惠，即向这些基金会的捐赠在缴纳企业所得税前准予全额从税前扣除。

假设还是上述企业，年利润为 1000 万元，如果它向中国红十字基金会捐款 100 万元，按照缴纳所得税前全额扣除的政策，只需缴纳另外 900 万元的所得税，即 900 万元的 33%，297 万元。对比不享受此政策的基金会，两者相差 23.1 万元。

社会主义市场经济条件下，公益资源的竞争不可避免，“垄断”性的捐赠优惠政策与时代发展的要求不相符合。税收优惠政策在全国的不统一、不平等、不完善，势必导致未能享受此政策的基金会在募款中处于劣势。比如上海市爱心帮教基金会由于不能享受全额免税待

---

<sup>[1]</sup> 贾西津. 第三次改革——中国非营利部门战略研究 [M]. 北京：清华大学出版社，2005. 137.

遇，每年接受的上海烟草（集团）公司捐款，都只能先打入上海市慈善基金会（享受全额免税待遇）账户，之后，由慈善基金会划转，既增加了工作量，也为工作的顺利开展人为制造了阻碍。

除此之外，地方政府对所得税税前全额扣除政策也缺乏积极的宣传，因为如果个人捐得多，所得税税前扣除就越多，意味着地方政府的收入减少。这导致大多数捐赠人并不了解清楚法律和政策，对如何办理税收优惠的政策和程序一无所知。更有甚者，那些捐了几千元、几万元的个人，也没有几个会想到拿着捐款凭证再去抵扣个人所得税。

### 三、公众捐赠意识缺乏

我们可以通过下面一系列的数据，来对国内外公众捐赠情况。

2002 年中国的私人捐赠人均只有 0.92 元人民币，总共 10 多亿元，近两年并没有太大变化。来自国外的数据则显示，2003 年美国私人捐款 2410 亿美元，人均 828.7 美元，中国和美国人均收入相差 38 倍，人均慈善捐款相差了 7300 多倍。中国 90% 的公民没有捐过款物，而美国 85% 的捐款来自民众。<sup>[1]</sup>

一份来自中华慈善总会的统计数据显示，其所获捐赠的 70% 都是来自国外及港台，内地富豪的捐赠仅占 15%；另外一项统计数字表明，中国大陆企业家每年用于慈善事业的资金占当年 GDP 总值的 0.05%，而在美国这个数字是 2.77% 左右，在欧洲和日本，这个数字在 0.7% 和 0.8% 左右。世界企业家的慈善排行榜单上，排在第一位的比尔·盖茨夫妇，4 年时间内一共捐出了 230 亿美元，相当于其 460 亿美元净资产的 54%；排名第三的金融大鳄索罗斯则捐献出了 24 亿美元，相当于净资产的 68%。<sup>[2]</sup>

上海目前人均 GDP 已经达到国际中等发达国家的平均水平，对照相同经济发展水平的国家和地区，慈善收入应稳定在 GDP 的 0.5% 左右（美国为 2.17%）。而以 2004 年为例，据不完全统计，上海全市慈善组织募集到的资金估计在 3 亿元左右，仅相当于当年 GDP 的 0.04%。上海社会捐赠（含企业捐赠）2004 年人均 11.5 元，若减去企业捐赠，上海市民人均慈善捐赠仅为 1.7 元。10 年来，参加过慈善捐赠的企业仅占本市登记注册企业的 0.4% 左右。而在美国，捐赠公益已成为一种普遍的企业文化，每年企业捐赠总量可达 120 亿美元。<sup>[3]</sup>

---

<sup>[1]</sup> 中国新闻周刊. 中华慈善十年 [EB/OL]. <http://ent.sina.com.cn/s/m/2004-11-11/1407562470.html>, 2004-11-11.

<sup>[2]</sup> 消费日报. 什么影响了企业家从事慈善事业 [EB/OL]. <http://www.csclf.org/news/findnews/shownews.asp?newsid=1553>, 2005-10-24.

<sup>[3]</sup> 杨团, 葛道顺. 和谐社会与慈善事业 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007. 11.

以上数据可以看出,国内慈善公益文化和事业的发展还处在一个起步阶段。基金会的使命概括而论,可以认为是“筹集社会资源,以志愿实现公益”,能否有效地筹集到社会公共资源很大程度上是基金会组织生命力的保障。整个社会对基金会的作用、运作模式等缺乏基本的认识,影响了向它们提供资源的主动性和积极性。同时由于国内的整个大环境缺乏对公益资助的有效政策鼓励,也在很大程度上造成了社会资源筹措和获取不足的现象。

## 第二节 基金会发展的内部问题

与“自下而上”的非营利组织相比,上海市爱心帮教基金会存在的内部问题的侧重点还是有所区别的,比如其他非营利组织存在的合法性问题、组织目标缺失错位等问题,爱心帮教基金会并不是特别突出,但它存在的内部问题,却是国内许多基金会,特别是规模较小的基金会同时存在的。

### 一、资金筹募困难

上海市爱心帮教基金会所采取的募捐方式的特征是社会化募捐手段与行政化募捐手段并用。成熟的基金会应以社会化募捐为主,但是,目前爱心帮教基金会社会化募捐能力较弱,募集资金有限,大部分资金仍主要依赖政府的行政化募捐。这种状态随着政府改革的进一步深入,将不仅束缚自身的手脚,也会严重束缚政府的手脚。

除了募集渠道单一之外,造成资金筹集困难的另一个重要因素是爱心帮教基金会的工作对象比较特殊,为社会公众接纳程度较低。

2004年,爱心帮教基金会联合华东政法学院0206VIEW调研会,在全市开展了关于青少年捐助状况及意向的调研活动,共发放问卷560份,回收553份(回收率为98.75%),其中有效问卷为543份(有效率为98.19%)。

调查显示,对于家境贫困的刑释、解教、缓刑、不诉、有不良行为的青少年,47.33%的人认为他们是社会弱势群体,应该予以帮助,46.96%的人认为只应帮助他们中改过自新者,另有2.58%的人认为他们是害群之马,不应予以帮助(见图3-1),原因主要在于人们从心理上还不能完全接受这些曾对社会带来危害的青少年,对问题青年的转变不抱有太大的希望,认为帮助他们浪费资源。



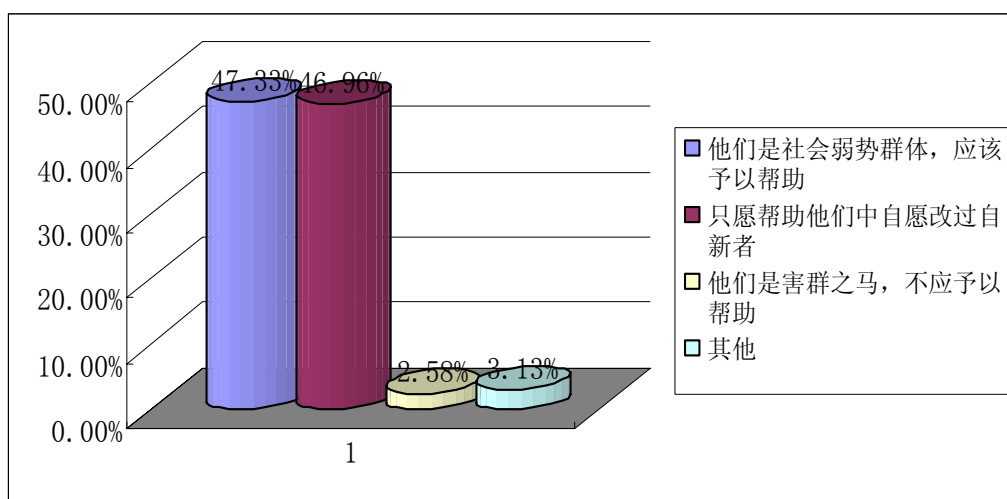


图 3-1 公众对于家境贫困的五类特殊青少年的看法<sup>[1]</sup>

当被问及自己是否愿意捐助特殊青少年群体时，15.65%的被调查者表示愿意资助刑释、解教青少年；12.15%的人愿意资助社区闲散青少年；10.31%的人愿意资助缓刑、不诉或有严重不良行为青少年；17.68%的人愿意资助服刑、服教家庭困难子女；11.05%的人愿意资助少管所、少教所试工、试读青少年；33.16%的被调查者表示以上各类都不愿意资助。调查结果显示（见图 3-2），虽然大部分的被调查者认同基金会的工作，但他们自己很少愿意去救济这些品学并不兼优或者还未“改邪归正”的青少年，只是希望基金会去帮助他们，公众对基金会工作对象的较低接纳程度，在很大程度上增加了基金会的筹款难度。

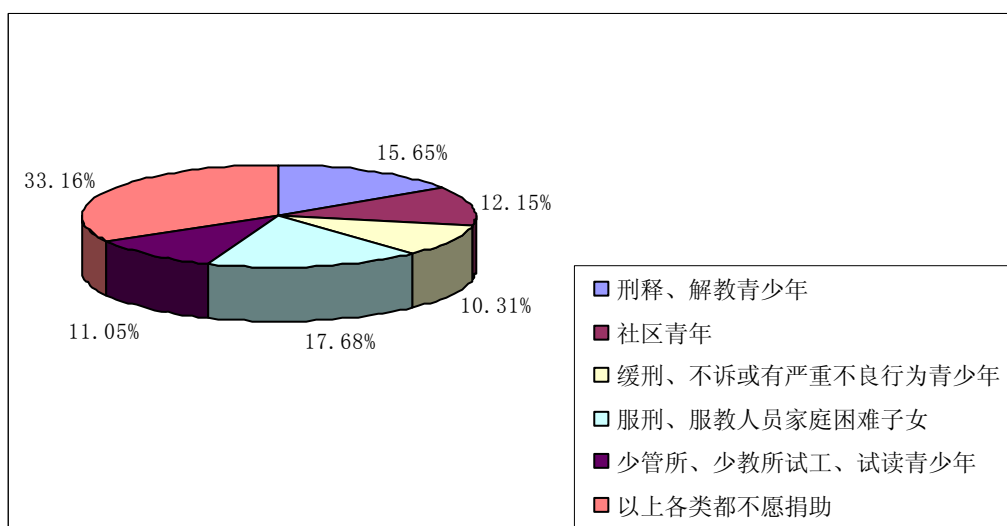


图 3-2 公众对于特殊青少年的捐助意向<sup>[2]</sup>

<sup>[1]</sup> 上海市爱心帮教基金会. 关于全市青少年捐助状况及意向的调研报告 2004. 10.

<sup>[2]</sup> 上海市爱心帮教基金会. 关于全市青少年捐助状况及意向的调研报告 2004. 11.

## 二、专业人才紧缺

与许多“自上而下”成立的基金会一样，上海市爱心帮教基金会在内部管理中或多或少存在着行政化与官僚化倾向，官方色彩浓重，缺少高素质的专职工作人员。基金会在编工作人员共有7名，全部来源于业务主管单位的派遣和任命，其中5名年纪较大，5年之内都将到达退休年龄，基金会已变相成为政府机关人员的养老院。

专业人才紧缺表现最明显的莫过于基金会青少年心理行为辅导部，目前，基金会在瑞金二路和北京西路设立了两个心理行为辅导部，专职心理医生却只有一名，在两个地方轮流坐诊。由于人员编制问题，基金会迟迟未对心理辅导部增强人员配备。仅有的心理医生三年后即将退休，基金会心理辅导部面临后继无人的发展困境。

基金会的这种人员组织结构的形成，主要有两个方面的原因：一方面，现行体制下，业务主管部门对基金会活动的结果负直接责任。国内社会健全合理的法制环境尚未完全建立，业务主管部门不敢在人事任免权上完全放手，基金会领导人的任免在很大程度上关系到整个基金会的发展方向 and 性质定位。另一方面，基金会必须处理好与业务主管单位的关系，才能为本组织谋求生存和发展，所以也不敢完全与政府的意志背道而驰，对人员安排有异议。

专业人才的紧缺，将导致基金会工作运行效率低下，缺乏创造性和进取精神，缺乏应变和危机处理能力。同时，也容易导致民主意识淡薄、监督松懈、形式主义、人浮于事，问题严重时，甚至可能损害基金会的公信力。

## 三、监督机制缺乏

自律是通过内部力量对行为主体的监督和约束。与自律相对应的是组织的他律，即通过外部力量对行为主体进行监督和约束。从辩证的角度看，自律是基金会遵守非营利准则的根本，也是确保非营利性的最后一道防线。他律只有通过自律才会起作用。但是，自律并不是经常起作用，特别是当外部监督缺位时，完全依靠组织自律是不现实的，甚至没有他律就可能没有自律。因此，往往需要通过他律来制约基金会的行为，并通过他律逐步培养起组织的自律。<sup>[1]</sup>

目前，国内基金会的监督体系中，外部监督发挥的实际作用并不大。社团管理局的年检重点在于年检表格和年检报告，流于形式；媒体主要报道基金会事迹，其监督功能已变异为宣传功能，目的是树立国内基金会敢于接受社会监督、问心无愧、底气十足的形象；公众缺

---

<sup>[1]</sup> 邓国胜. 非营利组织评估 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001. 98.

乏监督意识，更对基金会的情况缺乏了解，无从监督。这种外部监督缺失的状况，对基金会本身的自律提出了更高的要求。

基金会的自律有多种形式。一种是通过组织内部的治理结构，如设立监事会和专职的监督员，对理事、执行人员的行为进行监督；一种是通过制定各种规章制度，如筹款管理制度、办事程序等预防违规行为；另外就是组织的信念、使命促进工作人员的自律。

上海市爱心帮教基金会的章程第十三条规定：“基金会最高权力机构为理事会，理事由有关方面协商产生。理事如变动，由理事单位选派替补人选报本会理事会通过后确认。理事会每届任期四年，换届延期最长不超过一年。”事实上，基金会从 1994 年成立至 2002 年，理事会一直未举行换届选举。期间，理事会领导成员已发生重大变化，其中因年老病故 1 人；从原工作岗位离、退休 12 人；已掉离原工作岗位 2 人，但是，理事会一直没有进行理事增补工作。而且，监事会也迟迟未成立。基金会领导机构管理的松散性，大大降低了理事会作为领导机构在基金会运作过程中的决策、指导、监督作用。

基金会章程第四章第十五条规定：“常务理事会一般每半年召开一次会议。常务理事会的职责是：1、指定和修改基金会管理办法（实施细则）；2、讨论确定年度工作计划；3、研究决定基金的筹集、使用、资助项目和管理等事项；4、决定聘请名誉会长、顾问等人选。”在理事会休会期间，常务理事会代表理事会行使上述四项领导职责。但是，2002 年之前，基金会的常务理事会缺乏议事制度，遇到问题需要决策时，常务理事往往临时开会讨论作决定，且没有专人做书面记录。例如关于人员分工问题、资金使用问题等，均无会议记录，这样，一旦出现问题，就难以查找依据，分清责任。

## 第四章 促进基金会发展的对策建议

### 第一节 改善基金会发展的外部环境

#### 一、转变政府职能

无论是基金会的产生或是发展都与政府的政策密切相关；从基金会目标达成的角度看，基金会公益目标的实现都有赖于政府的力量；从基金会的功能来看，基金会的发展是政府社会管理职能的有力补充。

当前，我国处于由计划体制向市场体制转型的过程中，在基金会发展中政府角色仍然带有深刻的传统体制的烙印。这种严重的角色错位，极大地限制了基金会发展的速度和步伐。这些危害体现在：基金会接受双重领导，缺乏独立性和自主性；基金会与政府关系密切，组织内部行政管理色彩浓厚；政府推行强制捐款和摊派捐款，慈善捐款环境得到恶化。

反观发达国家，政府很少直接参与慈善事业，而是通过政策的制定，特别是从财税政策入手，强化政府支持力度。政府对慈善事业的政策支持，一方面是对企业和社会成员的慈善捐献给予相应的免税待遇，承认慈善组织的独立社会地位，并对有关慈善组织或机构给予必要的财政补贴；另一方面是对个人所得或遗产征收超额累进税等。财税政策向慈善事业倾斜，表面上看会影响政府的财政收入，但这种倾斜能够带动更多的民间财力来办社会公益事业和救灾济贫事业，从而减少政府的压力和负担。除此之外，这些国家的政府还对民间的公益慈善组织进行必要的监督。

对基金会而言，“自治”永远是其最根本的精神，政府的职责除了一定的引导工作外，从根本上说，行政管理的宗旨是保障人民在有设立基金会的需求的时候，在确保其合法以及不违反公共利益的前提下，尽可能地帮助其顺利实现自己的意愿。在我国基金会很不发达的时候，政府有必要做一些积极的引导工作。但随着基金会的自治性日益提高，现行的基金会双重管理体制应该在保持原则框架的前提下进行必要的调整：业务主管部门的职能和职责限定于制定社团的活动规范和监督规范的实施情况；同时，业务主管部门要逐渐从直接管理活动中退出来，从对个别单位实施直接管理转向对整个专业领域实施行业管理。从长远来看，政府的主要职责一定比较有限的，应该让基金会在法制的轨道上，按照自己的生态规律繁

衍生息、新陈代谢。

## 二、强化税收调节

2005 年，中国政府发布“非典疫情每日公报”后的一个月里，北京市政府共收到 7000 万元的捐助。4 月 30 日，国家税务总局发布“紧急减税新政”，允许企业和个人将捐献给防治非典事业的现金和实物在税前全额扣除。新政颁布后，社会捐赠出现爆发性增长，3 天捐资 1.66 亿元。税收减免政策的力量可见一斑。<sup>[1]</sup>

按照中国企业所得税法规定，纳税人的捐赠，在年度应纳税 3% 以内部分准予税前扣除。与其他国家相比，这个数字一直是偏低的，国际上许多国家准予税前扣除的部分为年度应税所得的 10%，甚至更高。

美国等发达国家，税法等相关法律政策是鼓励企业家进行公益捐赠的。比如，美国税务优惠政策就规定，为科学研究、文化教育、保健和社会服务等慈善机构捐款的个人，可享受免税优惠。为鼓励捐款，美国国会已通过一项法案：“个人捐赠的款物可以在个人年度应纳税所得额中扣除，但最高不超过应纳税所得额的 50%。”<sup>[2]</sup>

巨富税和遗产税也是推动慈善事业发展的重要保证。一些国家的巨富税和遗产税税率高的可以达到 50-60%，例如德国遗产税率高达 50%，瑞典甚至高达 80%。也就是说，你的财富多了，你不愿捐助的话，新增的收入或移交给下一代的财富，50-60%都要作为税收交给国家。这是一种让你“富不过三代”的社会法则。所以你就要计算，如果捐给社会，并能够免税的化，你是用 50 元钱购买 100 元钱的声誉。

西方的基金会事业发达，除了普遍慈善意识强烈外，与这些慈善鼓励政策是密不可分的。国家制定了高收入、高税率的制度以分流社会财富，而设立慈善基金或捐赠善款则予以免税。基于此，富人们一般都建立自己的慈善基金或捐赠善款。一方面是合理避税，同时也是回报社会，体现社会责任感，使其财富（基金不动本）、声誉一直流传下去的好办法。但是我国的遗产税尚未开征，对慈善事业来讲是一种较大的资源损失。

目前中国政府本身的财政资源不充裕，所以税收的措施不可能太优厚，但是随着政府财政条件的改善，应当逐步扩大税收减免的范围，在税收及财政政策上对基金会有所倾斜，利用税收杠杆，通过对慈善公益捐赠减免税收，以实现对公益事业参与者的税收照顾和优惠，

---

<sup>[1]</sup> 中国人民政治协商会议全国委员会办公厅网站。2005：广开善门的钥匙 [EB/OL].

<http://www.cppcc.gov.cn/rmzxb/cszk/200501040103.htm>, 2005-01-04.

<sup>[2]</sup> 搜狐新闻。专家称我国对捐赠者的税收减免制度有待放宽 [EB/OL].

<http://news.sohu.com/20050117/n223968935.shtml>, 2005-01-17.

从而鼓励人们积极参与此项事业。我国可以参照其他国家的做法,确定一个适合我国的比例,既能够激励企业公益捐赠的积极性,又不会给国家税收造成损失。鼓励企业进行公益、救济性的捐赠应该是长期的,用于慈善事业的捐资冲抵税款是一项重要的促进机制,应该作为一项税收制度固定下来。另外,在技术条件成熟后应开征遗产税、赠予税乃至特别消费税等,引导富裕阶层承担更多的社会责任,应用政策和法律调控机制,促使更多的社会资源整合起来,为我国的基金会发展贡献力量。

### 三、发展慈善文化

管理科学把人的理性行为看作满足自身需要的过程。所谓“需要”指人的某种内部状态,它使某种结果具有吸引力。马斯洛的需求层次理论认为每个人都有五个层次的需要,第一层次是生理需要;第二层次是安全需要;第三层次是社会需要;第四层次是尊重需要;第五层次是自我实现的需要。马斯洛进一步指出,个体的需要是逐层上升的,当一种需要满足之后,另一种更高层次的需要就会占据主导地位。而且也只有低层次的需要得到基本满足之后,高层次的需要才有可能由“潜在的需要”变成“现实的需要”。当低级的生理需要、安全需要得到基本满足之后,友爱、自尊、社会承认、实现理想、造福社会等高级目标开始成为个体追求的实际目标。<sup>[1]</sup>

随着改革开放的深入和市场经济的蓬勃发展,我国已逐渐形成越来越庞大的富豪和中产阶层,根据马斯洛需求层次理论,他们有需要也有能力为国内的慈善事业尽一份力量。但是,“财富是自己创造的”,“没有义务反馈给社会”,诸如此类的思想在许多中国富人的头脑中根深蒂固,他们既无安全感,也无责任感;从价值观讲,更强的传统是先为家庭子孙着想,或者自己挥霍享受;捐赠的行为不是迫于压力,就是沽名钓誉,往往是短期行为,不容易从长远着想。

财富拥有者不仅拥有财富使用权,更应在财富消费中融入不可或缺的人文精神、社会关怀和对弱势群体的救助以及更多爱心,这是财富与生俱来的一种内涵和文化。<sup>[2]</sup>如何培育财富拥有者的人文精神呢?这就需要大力发展慈善文化。慈善文化从本质上讲是一种关注人民福祉,特别是关注困难群体福利增长的社会价值选择。<sup>[3]</sup>慈善文化的发展程度,是一个国家和地区文明程度的标志之一,慈善事业发展状况以及对各类弱势群体的救助能力,也是一个

---

<sup>[1]</sup> 斯蒂芬·P·罗宾斯. 管理学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1997. 389.

<sup>[2]</sup> 雷振岳. 公众为什么仇视“奢侈盛宴” [EB/OL]. <http://www.people.com.cn/GB/paper85/16182/1429716.html>, 2005.

<sup>[3]</sup> 李培林. 慈善事业在我国社会发展中的地位和作用

[EB/OL]. <http://www.southcn.com/nflr/11wz1/200505250859.htm>, 2005-05-25.

国家和地区经济实力、富裕程度的真实反映。

发展慈善文化，需要重新塑造公众的财富观，营造慈善氛围。财富观是价值观的重要组成部分，绝大多数人崇尚财富、尊敬富人，以富为荣，以穷为耻，努力创造和积累财富。这是健康社会中的一种合理的、科学的财富观，但是我们所看到的，我国有着不患寡而患不均和杀富济贫的传统，具体表现就是，一方面装穷和害怕露富，另一方面就是炫耀财富和为富不仁，随着贫富差距的扩大，所谓的仇富心理又有所滋长。后一种财富观念是慈善意识的绊脚石和障碍。而寄希望于立法来解决慈善意识问题恐怕也是不得当的。只有在财富观正确的前提下，才能促进穷人和富人之间的合作，才能激发公众的慈善意识。发展慈善文化，需要在全社会广泛、深入、持久地进行宣传，通过开展生动活泼、形式多样的慈善活动，鼓励广大人民群众积极参与慈善活动和志愿活动。充分发扬慈善文化的号召力、影响力，充分利用多元化发展慈善事业典型经验的示范作用，努力把慈善事业的发展规模、救助能力提高到一个新水平。只有全民积极参与慈善活动，我国的慈善事业才能长期蓬勃发展。

## 第二节 加强基金会的自身建设

### 一、提高社会公信力，树立品牌意识

1994年1月21日，香港《壹周刊》发表了题为《千里追查七千万元下落，希望工程善款失踪》的文章，不顾事实，制造谜团，对希望工程进行恶意诬蔑和诽谤，在海内外华人世界造成极为恶劣的影响，中国青少年发展基金会和希望工程的公信力受到严重质疑。

尽管中国青基会迅即做出反应，对《壹周刊》的无端诽谤进行了驳斥，但香港市民把他们的质疑表达在捐款上。从香港有第一笔希望工程捐款到《壹周刊》文章发表之前的25个月内，来自香港的捐款平均每月达300多万港元，《壹周刊》诽谤文章发表后的数月内，每月捐款下降到了十多万。全年捐款收入比预期少了1600万。<sup>[1]</sup>

由这个事件可以看出基金会公信力的价值，基金会的形象不是有形资产，不是钱，但可以变成钱。有了好的形象，没有钱可以变得有钱；形象砸了，有钱也会变得没有钱。与营利机构比，非营利的基金会的形象更重要。公众对基金会的期待远高于对企业的期待，当基金

---

<sup>[1]</sup> 徐永光. 非营利组织公信力培育之路 [EB/OL].

<http://www.cydf.org.cn/gb/tongxun/database/showtongxun.asp?newsid=3218>, 2004-09-21.

会被认为表现得不够专业，不负责任或在道德上有问题的时候，公众的反应会非常迅速。

一个基金会是否有公信力，关键看它是否透明。也就是说，基金会公信力的基础是建立在“透明的玻璃口袋”上，这是慈善事业发展的根本所在，也是慈善事业取信于民的重要保证。基金会应该建立规范、公开的财务管理和信息披露制度，对慈善资金的运作进行全过程控制，并定期公布有关信息，自觉接受社会各界的监督，如定期向捐赠者乃至全社会公布各项支出与收入及财务审计报告、慈善活动效率的指标数值等内容，取信于公众，提高善款使用的透明度，减少慈善家寻找捐献机会的成本和监督成本。

除此之外，基金会要获得更多的社会信任和支持，开发更多的社会资源，就要调动更多的社会力量来关注自己及所倾力为之奋斗的目标与价值。获得社会的合作与认可是基金会能否成功和得到发展的实质性与决定性的因素。目前，中国个人捐赠面临的主要问题有三个：一是人们不知道向谁捐款；二是对募捐组织不信任；三是捐款效率低下，浪费严重。基金会只有转变传统的完全依赖政府扶植的观念，树立自己的品牌意识，建立自己的品牌形象，提高自己的知名度和信誉度，才能赢得更多公众的认可，获得更多的资金捐赠。

## 二、培养专业人员，拓展志愿者队伍

一个组织的专业人员素质往往代表着组织本身的素质。高素质的人才可以为基金会引进专业知识和技术，有利于扩充基金会的服务范畴，创新基金会的服务项目，改善基金会的服务质量。具有管理能力的人才还可以通过科学的管理使基金会产生高效率。因此，是否能吸纳更多的高素质人才是实现基金会发展的关键。

除了引进专业人员之外，基金会还应该对现有的工作人员进行培养，提高他们的工作能力。第一，建立评估机制。收集工作人员在行为、沟通方式、技能等方面的信息，确定他们的潜能以及优点和弱点。第二，制定和实施个人发展计划。组织社会专业人士或者组织中有经验的工作人员对某些方面能力有欠缺的工作人员进行针对性辅导和训练。第三，创造参与决策的条件。在进行组织重大决策、解决重要问题、制定战略和规划时鼓励工作人员参与，引导他们积极投入其中，提高工作人员的管理能力和决策能力，为组织后续人力资源建立扎实的基础。

针对专业人才紧缺问题，基金会还可以通过宣传志愿理念，拓展志愿者队伍来弥补其不足。在一些发达国家，公民志愿从事的义工服务在价值含量上已经和慈善捐款额相当，占国



民总产值的 2%—5%，为社会整体发展做出了重要贡献。<sup>[1]</sup>

志愿者是基金会的重要资源，他们对慈善事业的发展是不可或缺的。基金会规模的拓展，伴随着管理体系的扩大、层级结构的增加，会导致运行成本、管理成本增加，原本可用于慈善救助的资源往往要被调用到办公费用上，不利于基金会的长远发展。志愿者群体成本低，总效用大，志愿者的参与可大大降低基金会运作成本，因为志愿者提供的是免费的慈善服务。同时，志愿者一般具有较强的使命感、责任心，他们热衷于其所参与的事业，这也可以提高基金会的服务效率和服务质量。

志愿者的多寡是衡量慈善事业发展水准的重要指标之一，志愿者越多，则表明慈善事业发展水准越高。建立基金会的志愿者队伍，不仅可以帮助基金会更科学、更有效的开展工作，而且有助于志愿者之间的交流，有助于扩大志愿者的影响，带动更多的公民加入到志愿者队伍中来，从而提高慈善事业的整体水准。同时，志愿者一般来自于社会各个阶层的各行各业。他们除了共同参与慈善事业之外，还有着自己相对独立的生活工作领域。当从慈善项目中受到鼓舞时，他们就会成为慈善事业的“义务宣传员”，从而扩大慈善事业的社会基础。

志愿群体的发动还有利于社会主体意识、责任意识、功效意识的孕育、宣扬与强化。志愿者是一群本着服务精神出于个人意愿，不取报酬地付出时间、财物、体力及智能，以帮助他人、改善社会的人。志愿者参与社会服务，更多地是道德的外化，是自我实现的驱动。志愿者参与慈善事业本身就是自我主体意识、责任意识、功效意识的表现，这种表现对具有依附人格的人、无社会责任意识的人、无功效意识的人是一种教育和激励。他们作为社会主体，是尽社会义务、展示自我、实现自我的表率与示范，在一定程度上可以唤起社会的主体意识、责任意识、功效意识，扩大慈善事业的资源基础。<sup>[2]</sup>

### 三、完善监督机制，建立社会评估体系

纵观世界各国政府对基金会的态度，一个共同的趋势是：从重视“入口”管理逐步转向重视“过程”监督，在简化基金会登记注册时的手续的同时，加强对它们开展活动及其组织运作的动态过程的监督、评估和控制。社会监督与其他监督形式相比有着特殊的作用：一是覆盖面广；二是影响大；三是有预警作用，可以一定程度上防患于未然；四是不可能搞黑箱操作，必须公之于众。

---

<sup>[1]</sup> 李培林. 慈善事业在我国社会发展中的地位 and 作用 [EB/OL].

[http://www.sociology.cass.cn/shxw/shfz/t20050610\\_6237.htm](http://www.sociology.cass.cn/shxw/shfz/t20050610_6237.htm), 2005-05-25.

<sup>[2]</sup> 许琳，何晔. 论慈善事业发展的乘数效应 [EB/OL]. <http://www.law-star.com/cac/45010081.htm>, 2007-08-24.

在美国，政府对慈善机构的界定及其财务活动有一套完整、规范的管理办法。根据联邦法，美国税务局通过三种方式来监督慈善机构的动作，一是慈善机构提供的年度报表，包括年度收支明细账，其付给董事、执行官、骨干雇员和五个收入最高的员工的薪酬等等；二是通过审计慈善机构财务和经营状况，审计对象每年会有不同侧重；三是通过评估对违规的慈善机构给予处罚或罚金，最严厉的处罚莫过于取消一个组织的免税资格——这无异于将该组织判了死刑，不过这种处罚很少使用，更常见的是处以罚金，而且受到处罚的是参与违规行为的个人而非慈善机构。<sup>[1]</sup>

除了政府，社会监督的主体还包括社会公众的监督——尤其是相关利益群体，如捐献者、被服务对象、普通公众等，社会新闻媒体的监督和社会组织的监督。目前，国内的基金会迫切需要公众更加积极、更加广泛地参与，完全社会监督机制，探索建立基金会的评估体系。

第一、公众监督。由于公众监督人数众多，很难对每一个利益相关者进行问责交待，因此一个可行的办法是在媒体或网上公布基金会的资金流向与使用效果的年度报告。另外，可考虑设立公众举报信箱和举报电话，接受群众举报。

第二、媒体监督。在西方，新闻舆论监督成为社会监督的一种重要方式，被称为与立法权、司法权和行政权相并列的“第四权力”，进而影响组织获取资源的能力。它具有影响面广，迅速及时，效果显著等独特的社会功能。新闻媒介的正面宣传可以扩大基金会的社会影响，同时也间接强化了社会公众的监督意识、增强了基金会工作人员的服务意识和自律意识。

第三、志愿组织监督。在美国，有一些自发的私人资助的志愿组织，代表公众进行监督，其中影响较大的有：全国慈善信息局（NCIB）、改善企业管理委员会公益顾问组织（CBBB）等。这些组织都制定了考察公益组织的标准，并根据这些标准审查它们的活动，写出报告。它们的工作意义，不仅仅在于对某个社团的绩效做出一个公正的评判，更为重要的是，社会公众和社会组织可以根据它们的评估结果，做出是否捐赠以及把财产捐赠给哪个基金会的决定。

中国可以借鉴美国的成功经验，建立一个以自律为目标的基金会行业协调机制。建议由民政部社团管理局组成一个专门委员会，制定行业诚信公约；定期对各机构进行评估，向社会公布机构信用评级，接受公众的监督。这个行业协调机制将使基金会的管理效率和信用评级在公众眼下一目了然，公众可以据此决定支持或不支持哪个机构。这一机制的建立，对于我国基金会行业自律的强化、竞争局面的形成和整体水平的提高将会十分有益。

---

<sup>[1]</sup> 中国新闻周刊. 中华慈善十年 [EB/OL]. <http://ent.sina.com.cn/s/m/2004-11-11/1407562470.html>, 2004-11-11.

## 第五章 结束语

基金会作为公益事业的重要载体，永远是人们瞩目的焦点。我国市场经济的发展和社会管理方式的变革，为基金会发展提供了良好的机遇，需要基金会承担起重要的公益事业管理的职责。发展公益事业是政府的重要责任，而发展各类基金会，广泛动员社会力量参与发展公益事业，不仅可以减轻政府的负担，而且可以达到比政府直接组织更好的效果。

基金会不能代替政府的作用，但是能为政府之所不能为，或者在某些方面成为政府重要的补充。它比政府优越之处在于它可以长期集中其大部分资金在一项工作上，而政府需要分散在多个方面；更重要的是政府的决策受到多方面政治和利益的影响，基金会的针对性要强的多，因而花钱的效益也要高的多，所以其总体影响远远超过其付出的金额。

未来时期，我国基金会将逐步向以下几个大趋势演变：

1、基金会资金来源随着国家财力的逐步增强，政府财政投入将从零的突破到逐步增加。从近期看，基金会资金依然主要依靠企业和社会捐赠。国力、财力有限，这决定了中国在当前，慈善资金政府暂且无力给予财政支持，只能依靠民间或社会。从远期看，随着中国加速全球化进程，综合国力逐步增强，政府对用于救助社会弱势群体的慈善资金将有所投入。借鉴基金会发展取得成功经验的西方国家和香港地区通行做法，政府给予基金会的财政投入将会由零的突破到逐步增加。

2、基金会将逐步走向自治化和国际化。适应中国特定背景和文化传统而诞生的中国基金会，几乎全部脱胎于政府机构。随着社会转型，“小政府，大社会”格局的形成，以及基金会扩大国际交往，走向世界，走向成熟，中国基金会必然与国际接轨，逐步演变为在国家法律、法规范围内按照自己的使命，独立完成自己社会责任的，自主活动、民主决策、严格自律、自我发展的自治化和国际化的民间慈善组织。

3、基金会的组织资源配置将日趋合理。基金会发达国家的经验告诉我们，基金会组织必须改变“一盘散沙”和“大而全、小而全”的个体分割状态，走向联合，按慈善资金募捐、慈善资金使用和慈善资金运营管理三方面相分离的原则，进行机构的社会化分工协作。基金会的支持性组织体系也将逐步形成，包括由专业人士组成的咨询研究与培训的支持组织，监督评估的支持组织，合作与交流的支持组织等等。基金会组织资源的合理配置，有利于构建高效运作的慈善事业组织网络体系。

4、大批志愿者服务队伍参与，将成为基金会得以持续发展的人力资源库。志愿者参与慈善事业在发达国家和地区已成为被人们崇尚的社会潮流和重要社会慈善资源。由于受经济基础和上层建筑客观条件的制约，以及历史、文化传统的差异，当前，中国志愿者活动正在步履艰难地起步，志愿者参与慈善活动的社会氛围尚未形成。随着国外基金会先进思想理念的引进，经济发展，人们观念意识转变，道德回归，大批志愿者服务队伍参与基金会事业也必将成为社会时尚。

总而言之，我国基金会的发展，需要与社会发展相适应，从整体上摆脱目前数量少、规模小、发挥作用不利的局面，逐步成熟和壮大起来。为此，政府，公众和基金会自身必须共同创造一个有利于基金会的良性机制。由于多方面因素，短时间内在中国建立比较规范成熟的专业化基金会网络体系还不可能。但是，随着中国社会领域的创新和发展，基金会也必将随之创新和发展，这是发展慈善事业的必然选择，也是慈善事业发展成熟的标志。

## 参考文献

- [1] 资中筠. 财富的归宿 美国现代公益基金会述评 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [2] 王名. 非营利组织管理概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [3] 王名, 刘国翰, 何建宇. 中国社团改革——从政府选择到社会选择 [M]. 北京: 北京社会科学文献出版社, 2002.
- [4] 王名. 日本非营利组织 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [5] 王名. 德国非营利组织 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [6] 王名. 中国非政府公共部门: 清华发展研究报告2003 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.
- [7] 王名, 贾西津. 试论基金会的产权结构与治理结构 [J]. 公共管理评论, 2005, 1:2.
- [8] 贾西津. 第三次改革——中国非营利部门战略研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- [9] 邓国胜. 非营利组织评估 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [10] 邓国胜. 公益项目评估: 以“幸福工程”为案例 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [11] 杨团, 葛道顺. 和谐社会与慈善事业 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [12] 杨团. 上海罗山市民会馆个案研究 [M]. 北京: 华夏出版社, 2001.
- [13] 康晓光. 创造希望: 中国青少年发展基金会研究 [M]. 桂林: 漓江出版社, 1997.
- [14] 赵黎青. 非政府组织与可持续发展 [M]. 北京: 经济科学出版社, 1998.
- [15] 李珍刚. 当代中国政府与非营利组织互动关系研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.
- [16] 萧美娟, 林国才, 庄玉惜. NGO市场营销、筹募与问责: 理论与操作 [M]. 北京: 社科文献出版社, 2005.
- [17] 范丽珠. 全球化下的社会变迁与非政府组织(NGO) [M]. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [18] 王杰. 全球治理中的国际非政府组织 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [19] 谢玲丽. NGO在中国: 2002年民间组织发展与管理上海国际研讨会论文集 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2003.
- [20] 田凯. 非协调约束与组织运作: 中国慈善组织与政府关系的个案研究 [M]. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [21] 毕监武. 社团革命——中国社团发展的经济学分析 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2003.

- [22] 徐麟. 中国慈善事业发展研究 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2005.
- [23] 吴忠泽. 发达国家非营利组织管理制度 [M]. 北京: 经济出版社, 2002.
- [24] 黄浩明. 非营利组织战略管理 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [25] 徐卫华. 发展慈善事业的理念认知与行为方式 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2006.
- [26] 王绍光. 多元与统一: 第三部门国际比较研究 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.
- [27] 上海市慈善基金会. 转型期慈善文化与社会救助 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2006.
- [28] 上海市慈善基金会. 慈善: 关爱与和谐 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2004.
- [29] 盖拉特·詹姆斯. 21世纪非营利组织管理 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [30] 诺顿·M. 全球筹款手册: NGO及社区组织资源动员指南 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [31] [加]伊恩·斯迈利, [英]约翰·黑利. NGO领导、策略与管理: 理论与操作 [M]. 北京: 社科文献出版社, 2005.
- [32] [美]萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视界 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [33] [美]罗伯特·T·戈伦比威斯基. 非营利组织管理案例与应用 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [34] 奥罗兹·乔尔·J. 基金会工作权威指南: 基金会如何发掘、资助和管理重点项目 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2002.
- [35] [美] 斯蒂芬·P·罗宾斯. 管理学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1997.

## 致 谢

本论文在选题、研究、撰写过程中，得到唐兴霖教授的精心指导和帮助，在资料收集过程中得到了上海交通大学国际与公共事务管理学院、上海市爱心帮教基金会等单位及相关同志的大力支持和帮助，在此表示衷心感谢。

## 攻读学位期间发表的学术论文目录

- [1] 陶媛媛. 浅析上海市新航社区服务总站存在问题及相关对策 [J]. 面向太平洋, 2007年专刊.