



中国人民大学非营利组织研究所
NPO Research Center, Renmin University of China

网站首页 关于我们 研究所动态 教学招生 项目研究 资源库

中国人民大学非营利组织研究所

资源库 当前位置: 主页 > 资源库 > 研究著作

- 研究著作
- 文章推荐

请输入搜索内容

more>>

- 中国人民大学
- 中国人民大学公共管理...
- 中国人民大学研究生招...
- 中国研究生招生信息网...
- 公域合力管理咨询
- 基金会中心网

中国大陆民企非公募基金会境况调研报告

发布时间: 2009-09-07

中国大陆民企非公募基金会境况调研报告

刘太刚^[1]

一、引言

本报告是福特基金会立项资助的调研课题——“中国大陆民营企业/家创办的非公募基金会境况调研”的成果。本课题的调研，主要围绕中国大陆民营企业及民营企业企业家创办的非公募基金会展开。为了叙述的方便，笔者把民营企业/家创办的非公募基金会简称为“民企非公募基金会”。

2009年11月8日，民政部副部长姜力在桃源居公益事业发展基金会成立大会上向外界透露，“截止目前，全国已设立基金会1350个，其中公募基金会1015个，非公募基金335个。在民政部登记的120个基金会中，有公募基金会83个，非公募基金会37个。《基金会管理条例》实施以后，民政部门登记了38个基金会，有24个是非公募基金会，这其中又有20个是由企业和个人出资设立的，包括中远、香江、南航、南都、人寿、人保、万科等知名企业，原始基金达到12.1亿元，平均每个基金会为6000多万元。”^[2]在民政部登记的120个基金会中，有公募基金会83个，非公募基金会37个。就中国大陆范围看，据我们的统计，民企非公募基金会的数量为101家。民企非公募基金会在全国非公募基金会中所占比例为30.1%，占全国基金会总数7.5%。就目前而言，民企非公募基金会已成为我国基金会家族中不可忽视的力量。就未来而言，民企非公募基金会则是我国基金会家族中公认最具成长潜力的一支力量。可以说，本课题的价值，不仅取决于中国大陆民企非公募基金会的现在，更取决于中国大陆民企非公募基金会的未来。

（一）研究现状、调研目的及现实意义

截至2007年5月，在中国大陆最大的学术期刊数据库——中国期刊网所收录的5千多种中文期刊所刊发的文章中，只有2篇以非公募基金会为标题的论文，没有一篇以民营企业/家创办的非公募基金会为标题的论文，而此方面的著作同样没有一部，可见此方面的研究基本处于空白。

本课题的研究目的，运用典型调查的方法，描述中国大陆企业创办基金会的现象，并分析这一现象兴起的原因、受到的制约及民企非公募基金会所发挥的社会功能和所存在的问题，从而为中国大陆民企非公募基金会的健康成长及改善其制度环境提供依据。

就现实意义而言，中国大陆旺盛的慈善需求表明在中国大陆有一个迫切需要慈善救助的庞大群体，而民企非公募基金会为满足慈善需求方面所具有的优势及民企非公募基金会在中国大陆所拥有的广阔的成长空间，使民企非公募基金会对上述群体的影响将与日俱增。本项研究不仅有助于人们对中国大陆民企非公募基金会的现实影响力做出客观评价，还有助于人们认识中国大陆制约民企非公募基金会影响力的种种因素，从而为改善基金会的内部管理及外部环境提供依据。

（二）调研范围及调研对象

本项调研的地域范围为中国大陆，即除香港、澳门和台湾地区以外的中华人民共和国的领土范围。

本项调研的调研对象是中国大陆民企非公募基金会及民政机关的基金会管理机构。作为调研对象的非公募基金会须在中国大陆正式注册登记，且须由民营企业或民营企业企业家出资创办。其中，既包括由在中国大陆注册登记的 外资企业、合资企业出资创办的非公募基金会，也包括有中国大陆的本土民营企业或企业家出资创办的非公募基金会；既包括在民政部注册的非公募基金会，也包括在各省、自治区、直辖市民政机关注册的非公募基金会；既包括由民营企业出资创办的基金会，也包括由民营企业企业家个人出资创办的非公募基金会；既包括由单独一个民营企业或一位民营企业企业家出资创办的非公募基金会，也包括有多个民营企业或多位民营企业企业家出资创办的非公募基金会。据我们的不完全统计，截至2008年10月，这些基金会共计101家。其中，在民政部注册登记的有10家，在各省自治区直辖市登记的有91家。这些基金会分布于除河南、甘肃、新疆、内蒙、西藏之外的其他省、自治区、直辖市。

本课题组进行访谈调研的非公募基金会名单如下：

北京市搜候中国城市文化基金会
北京光彩教育基金会
重庆市彭水王应田教育基金会
陕西纯山教育基金会
榆林市胡星元基金会
上海自然与健康基金会
上海真爱梦想公益基金会
上海新建桥老龄事业发展基金会
上海爱华公益基金会
浙江绿色共享教育基金会
江苏长江平民教育基金会
福建大丰文化基金
福建尚德教育基金会
广东省豪爵慈善基金会
南都公益基金会
本课题组进行访谈调研的民政机关（基金会管理机构或相关负责人）如下：
中国民间组织管理局基金会管理处
北京社会团体管理办公室基金会管理处
陕西省民间组织管理局基金会负责人
重庆民间组织管理局基金会登记管理办公室
湖北省民间组织管理局基金会负责人

（三）调研方式及时间安排

本调研主要采用文献调研、实地访谈调研（典型调查）及电话调研的方式进行，在个别地方还采用了问卷调研的方式。其中，文献调研、电话调研覆盖中国大陆的各个省、自治区、直辖市，实地调研访谈遍及华北、华东、华南、西北、西南的11个省、自治区、直辖市，问卷调研仅限于陕西省。
本项调研的启动时间为2007年11月。在2008年6月前主要进行文献调研和电话调研。实地访谈调研主要集中在2008年7月至11月间。本课题组先后走访了上海、江苏、浙江、湖北、广东、福建、重庆、四川、陕西、新疆、北京等11个省、自治区、直辖市的非公募基金会和政府主管部门，共对15家非公募基金会及5个民政部门的基金会管理机构/负责人进行了访谈。课题组通过上述调研获取了大量材料，在此基础上完成了本调研报告。

（四）调研中遇到的困难

本调研遇到的最大困难就是基金会公开信息的不完整以及一些基金会、基金会管理机构对调研的拒斥。
在上述101家非公募基金会中，有自己网站的基金会有44家，约占44%。而能在互联网上搜索不到其最近一年财务信息的基金会则不足20家。而且，作为基金会的登记、年检等监督管理工作的民政机关，其官方网站上的基金会信息也参差不齐。有的省市如上海、福建等地的民政机关（民间组织）网站能提供较完整的基金会资料，包括年检报告，而许多省市的民政机关（民间组织）网站则并不能提供年检报告。特别是，作为中国民间组织管理局的官网，中国民间组织网虽然列有基金会名录，但由于技术障碍，该名录无法翻页，实际上无法为外人所浏览。而其基金会查询系统也基本上流于形式，只能显示基金会名称、登记号和业务主管单位三项内容，缺乏实际意义。
本调研组先后共联系了30多家非公募基金会，最终愿意接待我们访谈的基金会只有15家，其余的基金会明拒或婉拒我们的访谈。

不仅许多非公募基金会对我们的调研有拒斥心理，一些地方民政部门中负责基金会的官员对于我们的访谈也表现出很不情愿的态度。例如，东南沿海地区某经济大省的民间组织管理局的官员给我们的答复是：该省经济发展还不够发达，民间财富不多，建议我们去上海、广东调研；东南沿海地区另一经济大省的民间组织管理局的官员则称，如果中国民间组织管理局正式下文给他们，他们就会接待我们的调研；南方另一经济大省的民间组织管理局官员则要求我们把单位盖章的调研申请事先传真过去，但最终的回复是：单位领导及其他人都比较忙，没有时间接待。

尽管本调研遭遇了许多基金会和相关政府官员的冷遇，但还是有15家非公募基金会和五个省、直辖市、自治区及民政部的基金会管理机构或负责官员接待了我们的访谈，并为本调研提供了宝贵的第一手资料。可以说，没有这些基金会及政府官员的无私帮助，本调研很难顺利完成。

二、调研背景：中国大陆的慈善需求与民营企业/家的慈善供给

本项研究的现实背景在于中国大陆强劲的慈善需求，以及中国民营企业和企业通过基金会的形式对这种慈善需求所做的回应。

（一）中国大陆的慈善需求

从30年前中国共产党提出“以经济建设为中心”的口号时起，中国大陆就注定会选择一种以效率为导向的不均衡发展模式。经过30年的改革开放，尽管中国取得了举世瞩目的经济成就，国家综合实力有显著提高，但社会事业的发展却远远滞后于经济发展。从人均所能享用的由国家提供的社会事业资源上看，与改革开放前相比，某些社会阶层或社会群体不仅呈现出相对被剥夺的态势，而且还呈现出绝对被剥夺的态势。这种经济和社会事业不均衡的发展模式尽管在一段时期内对中国经济的发展产生了强大助推力，但却也为中国经济的可持续发展留下了隐患。同时，这种不均衡的发展模式不仅使各种经济要素（包括生态环境、原材料、人力资源等）面临竭泽而渔的险境，从而拖累经济的发展，而且还加剧了社会分裂和社会冲突，增加了全社会的制度运行成本，并为中国的政治稳定和社会和谐构成威胁。

有鉴于此，近年来，中国共产党和中国政府开始对效率导向的发展思路进行调整，在资源配置和制度设计中逐渐增加社会公平方面的考量。中国共产党的执政思想也相应发生变化——从“发展是硬道理”到“以人为本”，再到“科学发展观”、“和谐社会”，表明中国共产党开始不断调整先前过于注重效率的单边发展思路，而转向效率与公平并重的均衡发展思路。与之相适应，中国政府对社会事业的投入力度也不断加大。

尽管如此，受国力所限及经济发展阶段的制约，中国共产党和中国政府还很难由效率优先兼顾公平转向公平优先兼顾效率，指望中国政府在短期内将社会福利水平提高到西方发达国家的水平，恐怕还还不现实。

与政府对社会事业的投入严重不足相比，随着中国经济发展水平的迅速提高和国家综合实力的增强，中国人

对社会事业的现实需求和心理预期也不断提高。社会事业的服务能力与人们对社会事业的现实需求之间的缺口，对政治稳定、社会和谐形成了越来越紧迫的现实威胁。这种威胁一方面转化为社会对政府的压力——要求政府加大对社会事业的投入并合理配置社会事业资源，另一方面也转化为社会和政府对于富裕起来的的企业家群体的压力——要求这个改革开放政策的最大受益群体基于其良心和社会责任感主动捐助社会公益事业，以弥补政府在社会事业上的投入不足及资源配置的不合理。

相对于中国庞大的人口对社会事业的实际需求，政府投入所支撑的社会服务体系只能满足其中一小部分社会实际需求。例如，政府买单的医疗服务主要面对城镇国有企事业单位及国家机关工作人员，且国家针对不同情况来设定政府买单的上限。与这些人相比，城镇其他人口所能享受的政府买单的医疗服务则少之又少，而许多农村人口所能享受的政府买单的医疗服务则更是少到可以忽略不计的地步。尽管每个人都可以从市场上购买自己所需的社会事业服务，但这种购买显然受制于购买者自身的实际购买力。一旦一个人对社会事业服务的需求超出政府买单和自身购买力所能获得的社会事业服务水平，超出部分的需求就转化为慈善需求，须有赖于慈善资源来满足这种需求。

中国的慈善需求主要来自两部分人群。一是贫困人口，由于其自身购买力极其弱小，且其所能享受的政府买单的社会服务又极为有限，其对社会事业的实际需求大部分都转化为慈善需求。二是特殊情形下的非贫困人口。该群体尽管能享受到较多的政府买单的社会事业服务，或者其自身有较强的购买力，但在特定情况下（如生大病、意外灾祸等），该群体中的个人会产生对社会事业的非正常的需求，这种需求往往会大大超出其自身的购买力和政府买单的限度，从而使超出部分转化为慈善需求。

就目前而言，中国大陆的慈善需求尽管还没有一个较权威的数据，但从以下两方面可推知中国大陆的慈善需求的惊人程度：一方面，中国大陆有数量庞大的需要帮扶的人口，其中的绝对贫困人口和接近绝对贫困的低收入人口在社会事业服务方面的购买力接近于零。“大病等死，小病硬扛”——这句在一些欠发达地区广为流传的新民谚，就形象地反映出这些低收入人口在医疗服务方面的购买力状况。据2007年两会期间官方认可的数据，中国目前需要帮扶的人口还有1亿左右，其中人均年收入683元以下的绝对贫困人口2148万，人均年收入不到958元的低收入人口3550万。还有人推测，若按照联合国千年目标所确定的每人日均1美元的标准，中国在此标准之下的人口则达2亿。

2009年4月，世界银行发布了名为《从贫困地区到贫困人群：中国扶贫议程的演进》的报告。该报告指出，2005年直接问卷调查数据显示，按当年美元购买力平价，中国仍然有2.54亿人口每天的花费少于国际最新贫困线。这一贫困人口数字远高于中国官方估计的农村1500万贫困人口。2008年底之前，中国政府确定的贫困线为人均年收入785元。该标准按照2005年的美元购买力平价约为人均每天0.57美元，而按照美元兑人民币现行汇率则只有人均每天0.31美元。这与世行推荐的人均1.25美元的贫困线相比，差距极为悬殊。

此外，中国还有数量庞大的残疾人群体和因自然灾害而急需救助的群体。据统计，中国大陆的残疾人群体总数达8300万之多，约占全国总人口的6.34%。^[3]每年遭受各种灾害袭击的社会成员达2亿多人，按25%来计算，其中也要有5000多万人需要帮助。特别是在2008年，冰雪灾害及汶川大地震使中国需要救助的人口数量激增。对这些人群的扶助，如果政府无力承担，无疑会转化为慈善需求。另一方面，政府对社会事业的投入非常有限，对占中国人口60%以上的8亿农民而言，由政府买单的社会事业服务几乎是杯水车薪。即便是城市低收入人群所能享受的政府买单的社会事业服务也极为有限。以医疗服务为例，2003年城市低收入人口中无医疗保障的比例高达76%。目前我国城市的最低生活保障金完全是按照最低生存权标准来发放。即便全部用于支付相关人的衣食住行方面的基本生活需要还捉襟见肘，根本没有余量来增加低保人群在社会事业服务方面的购买力。

还应值得注意的是，在政府投入和居民购买力增长受制于中国大陆的经济发展水平的同时，没有得到满足的社会事业需求却累积起来。就医疗事业而言，许多低收入者因小病不治错过了最佳治疗期，最后转成大病。据报道，“城乡低收入人群因没有医疗保障，‘看病贵’对他们的影响严重，常常会因为经济负担过重而放弃住院。调查发现，城乡低收入人群应住院而未住院的比例达到41%，远高于一般收入人群。”就教育事业而言，中国的低收入者大多教育程度也低。可见，没有得到满足的教育需求会累积起来影响人的一生。更可怕的是，如同在医疗上有一个最佳治疗期一样，教育上也有一个最佳受教育期。在这个最佳时期，医疗资源和教育资源的投入能够取得最佳效益，而一旦错过这个最佳时期，同样的资源投入在实际效益上则会大打折扣。这就意味着，要满足累积起来社会事业需求，仅仅补上先前亏欠的社会事业投入是不够的，而是需要多得多的资源投入才能予以实现。从这种意义上说，这些没有得到满足的社会事业需求累积起来之后，自身具有一种膨胀或放大的效应，从而加大了社会的慈善需求。

（二）民营企业及企业家的慈善供给：外部压力及内在驱动

在中国大陆的慈善需求居高不下的同时，中国经济的发展已经为社会筹集慈善资源创造了条件。“国家统计局近日发布的《2007年国民经济和社会发展统计公报》显示，2007年，我国国内生产总值为246619亿元，按2007年平均汇率7.6071计算，约合32419.58亿美元。依据2006年和2007年统计公报披露的我国年末人口统计数字计算，2007年我国平均人口为131788.5万人，以此为基数，2007年我国人均GDP约合2460美元。”^[4]而按照美国中央情报局在2007年5月发布的2006年度“世界数据”，按购买力平价估算的中国GDP甚至高达10万亿美元，仅次于12.98万亿美元的美国之后，列世界第二，且比排在第三、第四位的日本、印度的GDP总和还要多。按此估算，2006年中国大陆的人均GDP高达7600美元。这表明，中国大陆社会财富的积累已经达到相当的水平，绝大多数人口在其正常开支之外还有较为可观的富余资金可用于捐赠。尤其是，中国大陆已经形成了一个财富和人数都非常可观的富人阶层。随着中国大陆贫富分化的加剧，富人阶层的财富观成为中国大陆公众最近几年的关注热点。

基尼系数是反映贫富分化程度的最直接的指标。按照北京科技大学管理学院白津夫教授的说法，我国的基尼系数1981年0.288，1990年0.343，1999年0.397，进入新世纪后则基本上在0.4以上的水平发展，2003年达到0.46后继续增加。“2007年8月8日，亚洲开发银行发表了《减少不平等，中国需要具有包容性的增长》的新闻稿并公布了《亚洲的分配不均》的研究报告，在22个纳入亚行研究范围的国家中，中国勇夺贫富差距之冠，在衡量分配不平等的两个常见指标中，收入最高的20%人口的平均收入与收入最低的20%人口的平均收入的比率，中国是11倍，高出其它国家一大截；基尼系数，2004年中国的数值是0.4725，仅比尼泊尔的0.4730微低，远远高于印度、韩国、台湾。”^[5]而2004年之后，这种收入差距显然还在继续拉大。

在中国大陆贫富分化加剧的同时，中国大陆富人阶层的慈善意愿近年来受到了社会公众越来越多的关注。据中华慈善总会范宝俊会长透露，该会在近两三年来募集到的善款，国内富豪的捐赠仅占15%。国内工商登记注册的企业超过1000万家，有过捐赠记录的不到10万家，也就是说99%的企业从来没有参加过捐赠。^[6]对此，有人发出了“为富不捐为哪般”的感慨，并指出“作为社会主义制度下的慈善事业，竟然有99%的中国企业‘为富不捐’，

这的确是个令人尴尬和颇费思量的严重问题!腰包早就鼓起来的绝大部分中国富人，在某些方面挥金如土，却对以救助为要义的慈善捐赠麻木不仁。这虽然暴露了中国富人群体良知道德、社会责任感、财富品质的不成熟，但同时也暴露出了政府在慈善事业上的智慧缺陷。”[7]针对中国富豪在慈善捐赠方面的吝啬，有人尖刻地写道：“然而，人均GDP排名世界100多位的中国，却是世界上最大的奢侈品消费市场之一：标价1188万元的宾利轿车，在中国的销量世界第一；从1993年起，中国取代美国，成为全球进口法国高档葡萄酒的最大市场；中国大城市娱乐场所的豪华程度和消费水平不次于巴黎、伦敦和纽约。他们宁可自己挥霍浪费，却不愿捐点钱出来行善。由此看来，中国富豪们的‘慈善冷漠病’实在病得不轻。”[8]这篇以“慈善冷漠拷问中国富豪：为何宁可挥霍不愿捐赠”为标题的文章在网络上广为流传，在该文的评论留言中，满是读者对中国富人的声讨和鄙视。这反映出当前公众对中国富人群体的道德拷问。

对于中国富人群体的为富不捐而言，如果说社会公众的道德拷问还只是一种无形压力的话，在山西省的一些地方，官方对煤老板们的施压则直接干脆。山西省古县从2003年就开始实施煤焦企业“绿化一座山、修好一条路、帮扶一个村”的“三个一工程”，蒲县从2005年开始发动“百家企业办实事”活动，浮山县实施了“矿山税费统征”的办法。而山西乡宁县2006年出台红头文件，要求煤老板从每吨煤的收益中拿出30元钱，在全县开展“一矿一业一事”活动，即一个煤矿创办一个非煤企业、为群众办慈善性的一件实事。山西乡宁县的这种慈善强制，在网络上引起了广泛的关注和热烈的讨论。值得注意的是，在这场关于政府是否应当强制富人从事慈善活动的讨论中，公众对富人的道德强制和官方的权力强制最终几乎合流，从而对中国富人的慈善意愿形成一种双重压力。

显然，对于有较大数额的慈善捐赠的中国大陆民营企业企业家而言，公众和官方的压力并不是其进行捐赠的主要原因。这些富人有内在的驱动力促使他们散财于公益事业。

首先，个人抱负的驱使。许多热心公益的富人都怀有较大的扶贫济困的个人抱负。当他们事业有成从而有能力实现其个人抱负时，这种抱负促使他们进行慈善捐赠。

其次，中国传统文化的教化。一方面，以儒家学说为代表的中国传统文化强调仁爱，从孔子的“仁者爱人”，到孟子提出的“恻隐之心，仁之端也”；从孔子的“人不独亲其亲，不独子其子”（《礼记·礼运》），到孟子的“无恻隐之心，非人也”（《孟子·公孙丑上》，儒家的仁爱思想潜移默化地对中国人产生着教化作用，并对中国人的人生境界产生了深刻影响，从而使这些中国富豪对于社会上的危困之人能够产生“恻隐之心”，以慈善捐助施以援手。另一方面，中国传统文化把报恩、反哺视为美德。在家庭关系中重视孝道，在社会关系中主张“滴水之恩涌泉相报。”受此影响，一些企业家愿意通过捐赠来回报家乡、回报社会。

再次，换取社会资本的动力。企业的社会资本主要指企业在社会网络中的良好关系，它对于企业的可持续发展至关重要。尤其在中国这样一个市场经济起步很晚且有悠久的专制传统的国家，一些对企业发展所不可或缺的资源并不能按照市场规律从市场上获得，因此，社会资本对中国企业的成长有更为特殊的意义。出于换取企业的社会资本的动力，一些企业家开始从事社会公益活动。

最后，企业的社会责任。作为一种国际普遍认同的理念，企业社会责任要求企业在创造利润、为股东利益负责的同时，还要承担对消费者、员工、社区、环境的责任。换言之，企业的社会责任要求企业为增加其正外部性及消减其负外部性而采取行动。受企业社会责任的驱动，企业家开始从事社会公益活动。

（三）创办基金会：一条适合大企业及大企业家的慈善之路

与基金会创办者所能选择的其他慈善途径相比，基金会有其比较优势：

第一，弘扬慈善的效应更明显。通过创办基金会，创办者不仅用其投入于该基金会的捐赠来实现基金会所追求的慈善目标，而且还通过基金会来募集其他来源的捐赠，从而带动更多的慈善资源用于基金会所追求的目标。这样，对于其创办者而言，基金会不仅提供了一个践行慈善的平台，也提供了一个弘扬慈善的平台。而且，在弘扬慈善方面，其示范效应更显著、更持久。

第二，慈善方式更灵活。基金会即直接向有需要者提供慈善服务，也可只提供资金而由其他方向有需要者提供慈善服务。这样，在满足慈善需求方面，基金会有更灵活的方式可供选择。

第三，慈善效果更持久。与捐赠者将资金捐赠给一个特定的慈善项目相比，创办基金会实际上创造了一种长效慈善机制，避免了其他慈善方式下资金很快消耗殆尽的局面。

第四，为捐赠者凝聚社会资本的效果更突出。无论基金会的创办者捐赠动机何在，由于基金会拥有的上述三方面比较优势，创办基金会通常比其他捐赠方式更能创办者凝聚社会资本，从而为创办者的事业发展营造更有利的社会网络环境。

另外，应注意的是，由于我国现行的基金会管理条例对创办基金会设立了原始资金最低200万元人民币的资金门槛，因此，单独创办基金会只适合于资产较丰厚的大企业或大企业家。

（四）民营企业/家创办的基金会在中国大陆的成长潜力

民企非公募基金会在中国大陆有巨大的成长潜力。对此类基金会成长潜力的乐观判断主要基于以下几方面的考虑：

第一，大陆的经济增长和贫富分化缔造了一个数量可观的有财力创办基金会的民营企业和民营企业群体。至2008年，一方面，中国大陆的人均GDP估计已接近3000美元，另一方面，中国大陆的基尼系数数据估计也已接近0.5。这样，庞大的人口数量，较可观的人均产值，加上严重的贫富分化，使中国大陆出现了一个人数和财富都非常可观的富人群体（其中主要由企业家组成），从而为创办更多的民企非公募基金会奠定了经济基础。

第二，大陆企业家的社会责任感迅速增强。

在社会公众和官方的双重推动之下，中国大陆企业家的社会责任感在最近几年迅速增强。这从中国大陆企业发布企业社会责任的潮流中可见一斑。2003年，中国移动江西公司在国内企业中率先发布了企业社会责任报告。但当时在国内并没有产生大的影响。2006年，国家电网公司发布企业社会责任报告，这是国内中央企业中首家发布报告的企业，引起媒体广泛关注，随后中国移动、中国石油等大型企业相继发布企业社会责任报告，从而使大陆知名企业发布社会责任报告成为一股潮流。同年，中国纺织工业协会则率先推出了带有行业自律性质的“CSC9000T中国纺织企业社会责任管理体系”。此外，从数据上看，根据2007年4月11日胡润百富发布的2007年企业社会责任50强榜单，中资企业首次成为该榜单的主角，在上榜的50家企业中，有中资企业34家，外资企业16家，中资企业上榜的比例达到了68%，而一年前上榜的中资企业只有24家，所占比例不足50%。

大陆企业社会责任感的增强，为民企非公募基金会的发展壮大奠定了思想基础。

第三，大陆基金会的制度环境有所改善。

2004年6月1日，国务院以《基金会管理条例》废止了1988年发布的《基金会管理办法》。与后者相比，基金

会管理条例将基金会分为公募基金会和非公募基金会两大类，并为非公募基金会设立了较低的原始基金门槛，从而为民企非公募基金会的的发展奠定了更有利的制度基础。

三、当前中国大陆民企基金会的基本状况[9]

据我们的不完全统计，截至2008年10月，中国大陆民营企业/家创办的非公募基金会共有101家。其中，在民政部注册登记有10家，占10 %；在地方民政机关登记的有91家，占90%。如图7-1所示：

图7-1 民政部或地方民政机关注册登记情况图

从出资创办人上看，在上述101家基金会中，单独由一家民营企业创办的非公募基金会，即企业基金会为66家，占65%；由多家企业创办的非公募基金会为15家，占15%，由企业家个人创办的为20家，占20%。如图7-2所示：

图7-2 创办企业（个人）情况图

在由一家企业单独创办的66家基金会中，由外资企业创办的为6家，占9%；由内资企业创办的为60家，占91%。在由企业家个人创办的20家基金会中，由海外企业家创办的为10家，由内地企业家创办的为10家，各占50%。分别如图7-3及图7-4所示：

图7-3 外资企业与内资企业比较图

图7-4 海外企业家与内地企业家比较图

从基金会涉及的公益活动领域上看，上述101家非公募基金会中，教育领域的基金会38家，占37%，综合公益（即涉及教育、医疗、文化等多个方面）的基金会有28家，占28%，其次是扶贫领域的基金会，有17家，占17%；再次是助老领域的基金会，有6家，占6%；其它领域的基金会有12家，占12%。如图7-5所示：

图7-5 基金会活动领域分布图

从创办时间上看，在上述101家基金会中，2004年及以前创办的基金会有19家，占19%；2005年创办的基金会有22家，占22%；2006年创办的基金会有15家，占15%；2007年创办的基金会有28家，占27%；2008年创办的基金会有14家，占14%；另外还有3家基金会成立时间信息缺失，占到基金会总数的3%。如图7-6所示：

图7-6 创办时间比较图

从原始基金会规模上看，在上述101家基金会中，注册基金为200万元人民币的有37家，占36%；注册基金为200万以上不足500万元人民币的有19家，占19%；注册基金为500万以上不足1000万元人民币的有7家，占7%；注册基金为1000万以上不足5000万元人民币的有14家，占14%；注册基金为5000万以上不足2亿元人民币的有5家，占5%；注册基金为2亿元人民币以上的有3家，占3%；另外还有16家基金会注册资金信息缺失，占到基金会总数的16%。如图7-7所示：

图7-7 注册资金分布表

从地域分布上看，在上述101家基金会中，其中在民政部注册登记的有10家，在各省自治区直辖市登记的有91家——分别为：福建14、江苏14、上海10、北京8、广东7、浙江6、河北3、山西3、山东2、黑龙江2、海南2、湖北2、安徽2、江西2、陕西2、吉林1、辽宁1、广西1、天津1、湖南1、四川1、重庆1、贵州1、云南1、宁夏1、青海1，河南、新疆、内蒙古、甘肃、西藏为零。如图7-8所示：

图7-8 各省（自治区、直辖市）基金会分布图

四、中国大陆影响创设民企基金会的主要因素

在此方面，我们的调研提纲设计了如下问题，以检测影响民营企业/家创办基金会的主要因素。

（一）影响中国大陆民营企业企业家创办非公募基金会的心理动因

调研设问：您认为基金会的创办者最初为什么要创设基金会？

调研设答：A 纯粹为了慈善或者帮助他人

B 为企业或者个人事业发展筹集社会资本（如：口碑、社会地位、社会关系）

C 创业时得到了他人的帮助，回报社会

D 为社会树立榜样，带动他人热心慈善

E 实现个人的社会价值

F 为了帮助政府

G 其他（请注明）：

[说明：可单选，可多选。如果多选，请按照影响力的大小排序]

1. 感恩之心、回报社会

在进行过访谈的15个基金会中，有9个基金会明确提到企业或个人的财富受益于时代、受益于党和国家的政策、受益于他人的帮助，因而要富而思源，回报社会。换言之，感恩之心是这些基金会创办的最主要的动机。对此，这些基金会在访谈中有如下表示：

“潘总和张总两人过着很普通的生活，出于回报社会的目的创办基金会。” [10]

“集团成立之初享受到了国家‘免三减四’的优惠政策，并于第一年获得盈利，为了感念国家给予的优惠政策和地方政府的大力支持，决定将企业的一部分利润回馈社会，造福桑梓。” [11]

“企业在赢利后想通过教育回报社会。” [12]

“六个新阶层人士赚了些钱后，在“体制外”徘徊多年，深思熟虑后希望回馈社会。” [13]

“小时家境贫寒，接受过社会捐助，想要回馈社会；希望通过教育，改变农村孩子的命运。” [14]

“创业时得到了他人的帮助，回报社会。” [15]

“05年10月10日，屠总在合肥参加了第三届中国非公有制经济发展论坛大会，在这个大会上国家人大副委员长民建中央主席成思危提出，是党的政策和社会各界的大力支持，使我们率先致富，企业家们要致富不忘党恩，作富而思源、富而思进的新型企业家。他响应了这么一个号召，参与思源工程，回报社会。公司召开有股东，干部，员工代表参与的会议，讨论以后，决定有必要把过去零碎的被动的无序的捐助行为转化为一个制度化的程序化的规范的运作。所以成立一开基金会。” [16]

“此外他创业时得到了帮助，因此也想回报社会，为社会树立榜样，带动他人热心慈善。” [17]

“我们这代人很幸运，中国最好的三十年我们都赶上了，希望做点回报社会的事情。” [18]

2. 提高公益资源的利用效率，使慈善活动更加规范和长久

在15个基金会中，有4个基金会的创办动机与慈善资源的有效利用有关。这些基金会明确表示：

“自己本身去做（基金会），能够把钱更好的有效利用。” [19]

“（建基金会是）为了使集团的慈善事业走上可持续、规范化的道路，变被动为主动。” [20]

“公司召开有股东，干部，员工代表参与的会议，讨论以后，决定有必要把过去零碎的被动的无序的捐助行为转化为一个制度化的程序化的规范的运作。所以成立基金会。”

“中国的慈善行业还处于原始状态，缺乏信息披露、监管、基本的法律体制，缺乏组织化管理，多是零碎的个人感性的自发性行为，缺乏理性引导，且缺乏工具、方法、产品，总的来说我们在商业领域熟悉的一切东西这里都看不到。我们之所以决定全职做这个事情，目前两人都没有其它工作，除了我们想帮助别人外，还想在如何帮助别人事情上做一点尝试，想通过我们的尝试来改变慈善这个行业。” [21]

3. 纯粹为了慈善或者帮助他人

在15个基金会中，有2家基金会表示其创办人属于纯粹为了慈善或者帮助他人，而没有提到其他方面的动机。而且，这两家基金会的创办人都是海外华人，都是年逾七十的老人，都是在自己的老家创办基金会。可以说，其创办基金会的动机中，有强烈的乡土情结。

“纯粹为了慈善或者帮助他人。海外实业家的赤子之心，认为为家乡的文、教、卫作贡献是自己的义务。” [22]

“1995年5月，75岁高龄的台胞王应田老先生回大陆旅游观光，得知家乡的贫穷以及一些适龄儿童不能上学的事情，当即决定捐赠50万美元，创办彭水教育基金。” [23]

4. 实现个人的社会价值

在15个基金会中，有2个基金会的创办表示其创办人有藉此实现个人的社会价值的动机。

“两位老总希望做对社会有用的人，用企业帮助社会，创造一个企业作慈善的道路。”（soho）

“他希望通过教育基金会的形式，推动中国平民教育的发展，影响更多的人，提高我们民族的社会责任感，培育爱的文化。” [24]

5. 为社会树立榜样，带动他人做慈善

在15个基金会中，有2个基金会明确提到了为社会树立榜样的动机：

“为社会树立榜样，带动他人热心慈善。” [25]

“04年国务院出台《基金会管理条例》，大家对基金会这一组织仍不了解，上海市社团管理局让我带头成立一个，所以在条例生效后的第一天——2004年6月1日创建了自然与健康基金会。” [26]

6. 帮助政府

在15个基金会中，没有1个基金会明确表示具有帮助政府的动机。尽管有1个基金会是在政府机关的提议下成立的，因而具有某种帮助政府的效果，但这毕竟不属于主动地帮助政府。因此，帮助政府并不是该基金会创设的动因。

7. 为企业/个人筹集社会资本

在15个基金会中，没有1个基金会明确表示有为企业/个人筹集社会资本的动机。但在调研组对民政机关中负责基金会的官员的6个访谈中，为企业/个人筹集社会资本均被列为民营企业/家创办基金会的最主要的动机之一。这与基金会方面对此动机的回避态度形成强烈反差。显然，在我国当前的舆论环境下，出于为企业/个人筹集社会资本的动机而创办基金会，会被公众指责为动机不纯。这种舆论压力，极有可能使基金会的创办者及管理人员讳言为企业/个人筹集社会资本的动机。

调研结论：推动中国大陆民营企业创办非公募基金会的心理动因主要有三方面：

一是基于感恩之心而回报社会；二是为企业/个人筹集社会资本；三是为了提高公益资源的使用效益，使公益事业更加规范和长久。此外，纯粹的利他动机、实现个人的社会价值的动机、为社会树立榜样的动机也对民营企业/家创办基金会产生一定的推动作用。

（二）海外因素对中国大陆民营企业创办非公募基金会的影响

调研设问：基金会的主要创办人/发起人是否有海外生活或学习经历？

在访谈过的15个基金会中，有13个基金会的主要创办人/发起人有过在海外生活或学习的经历，所占比例高达80%。而且，在民政部登记的第一家由民营企业创办的基金会——香江社会救助基金会，其创办人也同样具有海外生活经历。此外，我国许多省级地方的首家非公募基金会也是由具有海外生活经历的人创办的。这说明，海外经历对于中国大陆民营企业/家创办非公募基金会的影响是正面的。这从我们的访谈中也有所体现，例如：

“张总在西方受过教育，希望子女奋斗，不希望给子女留下过多的财富，盖茨及梅林达基金会对其影响较大。” [27]

“海外的侨居生涯令他意识到了环保、健康的重要性。回到上海后创办自然与健康基金会和开能集

团。” [28]

调研结论：海外因素对于中国大陆民营企业/家创办非公募基金会有非常明显的推动作用。

（三）性别因素对中国大陆民营企业家创办非公募基金会影响

调研设问：贵基金会的主要创办人或发起人的性别是？

在访谈过的15家基金会中，除了4家基金会的主要创办人/发起人为夫妻之外，其余12家基金会的主要创办人/发起人均均为男性。考虑到当前中国大陆的绝大多数财富都掌握在男性手中，上述情况也就不难理解。

调研结论：当前中国大陆民企非公募基金会主要由男性发起/创办。

（四）年龄因素对中国大陆民营企业家创办非公募基金会影响

调研设问：创办人或主要发起人创办基金会时的年龄是？

在15个基金会中，有6个基金会的主要创办人/发起人的年龄不超过40岁，占40%，年纪最轻的仅35岁。有5个基金会的主要创办人/发起人的年龄在40岁以上，不超过50岁，约占33%。有2个基金会的主要创办人/发起人的年龄在50岁以上，不超过60岁，约占13.5%。另有2家基金会的主要创办人/发起人的年龄在70岁以上，仅占13.5%，而且，这两家基金会还都是由海外华侨创办。

调研结论：中国大陆创办/发起非公募基金会的民营企业家非常年轻，50岁以下的中青年民营企业家是创建非公募基金会的的主力。

（五）教育程度对中国大陆民营企业家创办非公募基金会影响

在15个基金会中，除4个基金会的主要创设/发起人的教育程度不详之外，其他11个基金会的主要创设/发起人的教育程度均在大学以上（含大学），其中，6个基金会的主要创设/发起人的教育程度为研究生。只有1个基金会的主要创设/发起人的受教育程度为小学，且该人为75岁以上的海外华侨。可见，中国大陆民企非公募基金会的创办/发起人的教育程度非常高。

调研结论：教育程度对中国大陆民营企业/家创办非公募基金会有非常明显的影响，良好的教育有助于推动民营企业创办基金会。

（六）个人资产对中国大陆民营企业家创办非公募基金会影响

调研设问：创办人或主要发起人创设基金会时的个人资产折合人民币大约为？

调研设答：A.拥有百万资产 B.拥有千万资产 C.拥有过亿资产D.拥有十亿以上资产 E.说不好

在15个基金会中，有14个是在地方注册的基金会。在这14个基金会中，选择A（拥有百万资产）的为零，选择B（拥有千万资产）有4个，选择C（拥有过亿资产）的有3个，选择D（拥有十亿以上资产）的为2个，选择E（说不好）或视为选择E（即回避此问题）的有5个。选择E项的最多，表明中国的许多民营企业对财富的公开较为敏感，其透明度较低。同时，考虑到我国非公募基金会的最低资产门槛是200万人民币，选择A（拥有百万资产）的为零也就不难理解。

调研结论：中国大陆创设基金会的民营企业家均为千万以上资产的富人，且较多集中在千万至十亿人民币资产的富人中。

（七）个人性格对中国大陆民营企业家创办非公募基金会影响

调研设问：创办人或主要发起人的个人性格如何？

调研设答：A.开朗、外向型 B.沉默、内向型
C.中间型 D.说不好

在15个基金会中，有10个基金会选择或视为选择D（说不好），有3个基金会选择A（开朗、外向型），有1个基金会选择B（沉默、内向型），1个基金会选择C（中间型）。尽管选择A的要比选择B或C的要多，但考虑到开朗外向型的企业家会比沉默内向型的企业家更愿意接待本调研组，且沉默内向型的性格更容易被归为D（说不好），同时选择或视为选择D的基金会数量有太多。因此，我们无法藉此断言开朗外向型的企业家会比沉默内向型的企业家更有创办基金会的意愿。在此方面，我们更愿意接受调研组在对民政部门中负责基金会管理的官员进行访谈时所得到的较为一致的看法：创办基金会的企业家什么样性格的都有，性格与创办基金会的意愿没有相关度。

调研结论：无。

（八）创业的坎坷程度对中国大陆民营企业家创办非公募基金会影响

调研设问：创办人或主要发起人创业历程如何？

调研设答：A：较坎坷 B：较顺利 C：说不好

在15个基金会中，有3个基金会选C或视为选C（说不好），8个基金会选B（较顺利），4个基金会选A（较坎坷）。也就是说，在创办基金会的民营企业家中，创业顺利的比例远高于创业坎坷的比例。对此，前述调研结论——中国大陆创办/发起非公募基金会的民营企业家非常年轻，也可以作为佐证。

调研结论：当前中国大陆创办非公募基金会的民营企业家大多创业历程较为顺利。

（九）家庭背景对中国大陆民营企业/家创办非公募基金会影响

调研设问：创办人或主要发起人的家庭背景如何？

调研设答：A.富裕家庭 B.小康家庭
C.贫寒家庭 D.说不好

在15个基金会中，除5个基金会选D（说不好）外，有7家基金会选C（贫寒家庭），2家选B（小康家庭），只有1家选A（富裕家庭），且选A的基金会由海外华侨创办。

调研结论：当前中国大陆创办非公募基金会的民营企业家大多出身贫寒。

（十）个人生活的节俭度对中国大陆民营企业家创办非公募基金会影响

调研设问：创办人或主要发起人的生活节俭度情况如何？

调研设答：A.生活较奢华 B.生活较简朴
C.生活介于奢华和简朴之间 D.说不好

在15个基金会中，除7个基金会选D或视为选D（说不好）外，有7家基金会选B（生活较简朴），只有1家选C（生活介于奢华和简朴之间），没有1家选A（生活较奢华）。

调研结论：当前中国大陆创办非公募基金会的民营企业家大多生活较简朴。

（十一）出生或成长地域对中国大陆民营企业家创办非公募基金会影响

调研设问：基金会创办人或主要发起人的出生地是_____，或者是：

调研设答：A.南方人 B.北方人 C.东部人

D.西部人 E.中部人 F.说不好

本项设答存在明显缺陷，答案交叉重叠。但从出生地来看，2家基金会的创办人或主要发起人出生在上海，2家基金会的创办人或主要发起人出生在浙江，在甘肃、北京、陕西、安徽、福建、重庆、东北出生的各有1家。此外，还有1家基金会选择B（北方人）、1家基金会选择A（南方人）、1家基金会选择C（东部人）、1家基金会不详。可见，当前在中国大陆创办非公募基金会的民营企业家人生地极为分散。

调研结论：出生或成长地域对于对中国大陆民营企业家人创办非公募基金会的影响不大。

（十二）非公募基金会创办/发起人的黄金7要素

综上，笔者发现：出身贫寒、创业顺利、生活简朴、受过大学以上教育、有海外经历、年龄在35—55岁之间、个人资产超过千万元人民币的民营企业家人，最有可能在中国大陆创办或发起创办非公募基金会。这7个要素，笔者称之为中国大陆非公募基金会创办/发起人的黄金7要素。

五、业务主管单位是否构成创设基金会的障碍？

在15个基金会中，有13家基金会在找业务主管单位方面都较为顺利，只有2家基金会在找业务主管单位时遇到困难。值得注意的是，这2家遇到困难的基金会都是在北方的省/市民政部门注册登记，且注册登记的时间都在2007年以前。

从调研情况上看，仅就非公募基金会而言，所谓找业务主管单位很困难的说法，更像是一种推测或传闻。而且，如果说这种推测或传闻曾经有过事实根据的话，这些事实根据也逐渐成为历史。

首先，如前所述，在我们访谈的15家基金会中，有13家基金会在找业务主管单位方面都较为顺利，而感觉到困难的基金会仅为2家，所占比例不到15%。

其次，在找业务主管单位方面遇到困难的2家基金会都是在2007年以前注册登记，其筹备设立的时间则更早。这反映出该问题的阶段性特征。

再次，在找业务主管单位方面遇到困难的2家基金会都是在北方省/市注册登记，而在南方注册登记的基金会则没有遇到困难。这反映出该问题的地域性特征。

在访谈中，一位基金会创办人和两位民政部门主管基金会工作的官员的如下说法，或许能够印证我国的非公募基金会正在走出寻找业务主管单位难的困境：

“我们的情况比较特殊，找业务主管单位是比较顺利的。刚开始以为会很困难，都没有去找。我们没有政府和官员背景，也不是大企业，干什么事了主管单位得负责，至少主管单位的想法应该是这样。因此刚开始并没有去申请，而是在香港做了一些事情。后来领导看到我们的确是在做事情，再去申请就更容易些，同时时机也比较碰巧，赶上四川汶川地震，我们做了一些事情。”（上海真爱梦想基金会发起人吴冲）[29]

“目前为了解决业务主管单位的问题，民政部在实际中常常合二为一，即既做登记主管机关也做业务主管单位。当然在地方上，即省一级的民政部门的情况就有不同，有的省愿意这样做，有的省可能就没有这样做。江苏就发展的很快，南京做了很多这样的工作，但有的省比较保守可能就没有这样做。……（此外），民政部发文规定，业务主管单位不一定对等。非公募基金会登记管理机关在省一级，业务主管单位可以在县市级。比如一个在县里的企业家，如果他有实力做基金会也愿意做，那么他在县市一级找到业务主管单位应该是不难的。所以说，如果真心想做慈善，是不存在太多问题的。”（民政部民间组织管理局基金会管理处处长刘忠祥）[30]

“可能有些地方的基金会在找业务主管单位的时候有困难，但在我们这里完全是打开了绿色通道。比如现在成立的两家基金会，教育厅有自己的教育基金，希望能把资金投到它的教育基金里面去，做业务主管单位会增加工作，所以不愿做这两家的业务主管单位。因此本来应该专业对口，但找不到业务主管单位的时候，我们民政厅就做非公募基金会的业务主管单位，打开绿色通道。国家基金会条例规定必须要有业务主管单位，06年我们江部长在一次会议上说，要大力扶持公益性民间组织的发展，非公募基金会也是其中之一。因此我们消除了这个障碍，民政厅可以做主管单位。”[31]

特别值得一提的是，对于上述两个非公募基金会在找业务主管单位方面所遇到的困难，其最后的解决方式非常耐人寻味——两个基金会最终都是由当地的统战部门出面作其业务主管单位，从而使其登记注册程序得以顺利进行。

调研结论：就目前而言，业务主管单位已基本构不成在中国大陆创办民企基金会的制度性障碍。

六、中国大陆民企基金会的专职人员及组织机构状况

（一）基金会的专职人员

在15个基金会中，2家基金会的专职人员有7人，1家有6人，1家有5人，1家有4人，1家有3人，4家有2人，2家有1人，3家没有专职人员。可见，在这15家民企非公募基金会中，有9家（60%）基金会拥有2名或不足2名专职工作人员。15家基金会的专职人员总数为42人，平均每家基金会有专职人员不足3人。此外，从地域上看，除了总部在北京的南都基金会（属于在民政部注册）之外，拥有4名以上专职人员的基金会都在南方。

在15个基金会中，有10个基金会是由民营企业单独创办的。在这10个基金会中，除了南都基金会外，其他9个基金会的其专职人员都是或曾经是该企业员工，有的至今还保留企业员工身份。而且，由于非公募基金会员工的工资福利及行政开支不能超过当年总支出的10%，这些基金会专职人员的部分工资福利还须由企业负担。另外，这10家由企业创办的基金会中，有8家是企业无偿提供办公场所。可以说，民营企业创建的基金会对于企业有非常强的依赖性。

在专职人员的性别构成方面，15家基金会的全部42名专职工作人员的男女性别比为17：25，女性比男性多出近1/3。在文化程度上，全部42名专职工作人员中有32人的学历为大学或大学以上，大学以上学历的专职人员占76%以上，受教育程度较高。在年龄构成上，42名专职人员中有27人在40岁或40岁以下，占64%，从整体上看较为年轻。

（二）基金会的组织机构

由于专职工作人员数量很少，且专职人员中还有一名财务人员，因此上述基金会中的小基金会而言，其在秘书长之下的组织机构也就缺乏实际意义。不过从机构的设立情况看，除了通常都设立的办公室、财务部、项目或活动策划部外，有3家基金会设有筹资部，4家设有公关部或外联部，1家设有后勤部，1家设有传播部。其中，值得一提的是南都公益基金会和上海真爱梦想公益基金会的组织架构。南都基金会在理事会下设投资管理委员会，由专业人士负责基金会的投资事宜；在秘书处下还设项目评审委员会，由国内非营利领域的顶级学者参与项目评审。上海真爱梦想公益基金会在秘书处之外设立6个委员会：公共关系委员会，财务决策委员会，项目发展委员会，风险控制委员会，筹款募捐委员会，志愿者发展委员会，分别负责相关事宜的决策和执行。

七、中国大陆民企基金会的信息公布状况

（一）年度工作报告全文和摘要的公布

调研设问：贵基金会的年度工作报告的全文和摘要在哪个媒体上公布？该媒体是登记管理机关指定的媒体么？

从调研的情况看，在15家基金会中，除了4家基金会（其中有2家成立未满一年无须年检）明确表示没有在规定媒体公布之外，其他11家基金会均称在登记机关或自己的网站上公布了年度工作报告的全文或摘要，并明确表示或暗示登记管理机关的网站即是登记管理机关指定的媒体。显然，大多数基金会的管理人员对于何为“登记机关指定的媒体”并不了解，其基金会也并没有严格按照基金会条例及基金会信息公开办法的要求，按照统一的格式，在登记管理机关指定的媒体上公布年度工作报告的全文和摘要。

对于年度工作报告的公布，2006年1月生效的《基金会信息公开办法》有如下规定：

第五条 信息公开义务人应当在每年3月31日前，向登记管理机关报送上一年度的年度工作报告。登记管理机关审查通过后30日内，信息公开义务人按照统一的格式要求，在登记管理机关指定的媒体上公布年度工作报告的全文和摘要。

信息公开义务人的财务会计报告未经审计不得对外公布。

第九条 除年度工作报告外，信息公开义务人公布信息时，可以选择报刊、广播、电视或者互联网作为公布信息的媒体。

第十条 信息公开所使用的媒体应当能够覆盖信息公开义务人的活动地域。公布的信息内容中应当注明信息公开义务人的基本情况和联系、咨询方式。

其中，第九条规定实际上意味着登记管理机关不能指定网站作为基金会公布年度工作报告的媒体。由此可见，民企非公募基金会在公布其年度工作报告方面的表现，非常不如人意。截至2008年12月12日，在访谈过的15家基金会中，只有4家基金会的2007年度工作报告或其摘要能在互联网（主要是民政机关的网站和基金会自己的网站）上供公众浏览。此外，1家基金会将2007年工作报告印刷成册对外公开。另有4家基金会分别成立于2007年5月、8月和2008年5月、8月，可以视为无须单独发布2007年工作报告。依此算来，在应当在媒体上公布2007年度工作报告的11家基金会中，有过半数的基金会（6家）在2008年底尚未将其2007年工作报告在媒体上公布。这也难怪民政机关的负责基金会管理的某位官员在接待我们的访谈时会如此回答我们问题：

问：您对民营企业/家创办的基金会的透明度是否满意？

答：“总体都不大满意，有个别不错。不仅仅是非公募，整个基金会都有这个问题。”

从原因上分析，这些基金会之所以很少按要求将其年度工作报告在登记管理机关指定的媒体上公布，除了对“登记管理机关指定的媒体”不甚了解之外，更重要的原因在于对成本的考虑。一方面，对于非公募基金会而言，在指定媒体公布费用不菲。另一方面，基金会管理条例对于基金会的行政成本有严格的控制——“非公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出，不得低于上一年基金余额的8%。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%。”此外，从管理制度上看，未在指定媒体公布年度工作报告全文或摘要，并不会导致基金会在年检中无法过关，这也使一些基金会并不重视其年度报告的公布。

应当说明的是，上述问题并非仅存在于地方登记的民企非公募基金会，在民政部登记的非公募基金会甚至公募基金会也存在类似问题。正因如此，民政部民间组织管理局才决定，对在民政部登记的部分收入较低的基金会公布2007年年度工作报告摘要给予一定的资金资助。为此，2008年11月14日，民政部民间组织管理局发布了《关于资助部分基金会公布2007年年度工作报告摘要的通知》。通知指出：

为支持基金会开展公益事业，也为了社会全面了解基金会运作情况，从而更好地进行社会监督，经研究，决定对在民政部登记的部分收入较低的基金会公布2007年年度工作报告摘要给予一定的资金资助，具体办法为：

一、对公募基金会2007年总收入低于100万元的，其年度工作报告摘要公布费用的60%由我部资助；总收入在100—200万元的，给予40%的资助；总收入在200—800万元的，给予30%的资助；非公募基金会2007年净资产低于1000万元的，给予60%的资助。

二、凡符合上述条件的基金会，可自愿提出申请，填写公布2007年年度工作报告摘要资助申请表，经法定代表人签字、基金会盖章、业务主管单位同意后报我局审批。我局审核通过后，将资助资金拨付基金会确定的年度工作报告摘要公布媒体，不足部分由基金会承担。

三、基金会申请工作报告摘要公布资助的截止时间为本通知公布之日起的20日之内。

四、接受资助的基金会，应是募集资金能力弱、无力全额承担信息公开费用的。

五、对不在规定时限内公布信息的基金会，我局将根据《基金会管理条例》第三十八、四十二条的规定予以处罚。

调研结论：主要出于成本方面的考虑，加之管理制度上的问题，大多数民企非公募基金会（尤其是在地方注册的中小型的非公募基金会）对于在指定媒体公布年度报告的要求，执行的并不令人满意。

（二）公益资助项目的信息公布

调研设问：贵基金会开展过的公益资助项目，是否按照民政部《基金会信息公开办法》的规定，作了如下信息公开？

是否公布了所开展的公益项目种类以及申请、评审程序？

评审结束后，是否公布了评审结果并通知申请人？

公益资助项目完成后，是否公布了有关的资金使用情况？

事后对项目进行评估的，是否同时公布了评估结果？

如果公布了，是以何种方式、在哪家媒体上公布的？

民政部《基金会信息公开办法》第七条规定：基金会开展公益资助项目，应当公布所开展的公益项目种类以及申请、评审程序。评审结束后，应当公布评审结果并通知申请人。公益资助项目完成后，应当公布有关的资金使用情况。事后对项目进行评估的，应当同时公布评估结果。对于上述规定的执行情况，我们通过调研发现：在15家基金会中，除了5家没有网站之外，其他10家基金会均在自己的网站上公布其公益项目的基本情况，主要是项目种类及资金使用情况。此外，在15家基金会中，只有3家基金会会有较成熟的项目供申请人申请，而其他基金会的项目基本都由基金会内部决定，有很强的随意性和封闭性，因而基本不涉及申请、评审程序、评审结果、通知申请人等问题。

调研结论：绝大多数民企非公募基金会都表现出较明显的封闭性，其公益资助项目的设置也较为随意，其作

为社会公益机构的开放性亟待提高。

八、中国大陆民企基金会的筹款状况

（一）影响基金会筹款的因素

调研设问：从贵基金会筹款经验上看，下列因素对于筹集善款的影响如何？（请按影响力大小排序）

调研设答：A：基金会创办人或发起人的感召力

B：基金会管理人员筹款的主动性

C：基金会的项目吸引力

D：基金会本身的社会公信力

E：基金会的主动宣传

F：基金会是否有专门的募款人员

G：对于筹款有功人员的激励制度

对于上述影响基金会筹款的因素，在访谈过的15家基金会中，除了2家基金会以无筹款问题为由未回答此问题之外，其余基金会一致把A（基金会创办人或发起人的感召力）列为最主要的因素。其次是D（基金会本身的社会公信力），有5家将其列为仅次于A的第二因素，2家将其列为第三因素。再次是C（基金会的项目吸引力），2家将其列为第二因素，4家将其列为第三因素。而对于B（基金会管理人员筹款的主动性）、E（基金会的主动宣传）、F（基金会是否有专门的募款人员）、G（对于筹款有功人员的激励制度），没有一家基金会将其列入前三选择。而基金会对于后面有关宣传问题、是否有专门募款人员、是否有筹款的激励制度等问题的回答，也印证了基金会会对B、E、F、G项的轻视。

调研结论：在基金会看来，基金会创办人或发起人的感召力是影响筹款的最主要的因素，基金会的社会公信力是影响基金会筹款的第二位因素，基金会的项目吸引力则是影响基金会筹款的第三因素。至于基金会管理人员筹款的主动性、基金会的主动宣传、基金会是否有专门的募款人员、对于筹款有功人员的激励制度等因素，对于基金会筹款的影响则微乎其微。

（二）基金会是否有专门的募款人员

调研设问：贵基金会是否有专门募款的人员？如有，其数量为？

在访谈过的15个基金会中，除了1家基金会认为其创办人是专门的募款人员之外，其他基金会均没有专门的募款人员。不过，其中有1家基金会表示以后会设立专门的募款人员。还有一家基金会表示：“目前我们没有专门的募款人员，但我们设有筹款委员会，因为我们本身是证券公司的背景，所以很多志愿者都来自于金融机构，他们非常踊跃地成立了筹款委员会。”

调研结论：佐证了基金会认为专门募款人员对于基金会的募款影响不大的看法。

（三）基金会的筹款激励制度

调研设问：贵基金会是否建立了对筹款有功人员的激励制度？如已建立该制度，其主要内容是什么？

在访谈过的15个基金会中，没有1家基金会建立了对筹款有功人员的激励制度。

调研结论：佐证了基金会认为筹款激励制度对于基金会的募款影响不大的看法。

（四）基金会的筹款障碍

在访谈过的15个基金会中，有9个基金会或者表示无筹款问题，或者表示没有遇到困难。其余6个基金会对于筹款中遇到的困难则说法不一，分列如下：

基金会一表示，筹款中遇到的困难是：“①公信力不够（是对整个中国基金会的公信力不够）；②知名度不够；③资助人对项目实施的要求与受助人的需求有差异；④资助人普遍不愿从资助款中扣除行政费。” [32]

基金会二表示，筹款中遇到的困难是，“金融危机导致工厂利润下降，集团拨款减少。” [33]

基金会三表示，“大长江集团在全国有一万多个经销商和网点，原本筹款的资源丰富，可以通过内部系统筹集。但由于基金会尚未取得捐款所得税税前扣除资格，影响筹款能力。捐款所得税税前扣除资格需要向省民政厅申请，民政厅上报广东国税、地税，需要两个机关联合发文批准。目前没有批准，上级回复为此项业务暂停办理，何时恢复还不确定。” [34]

基金会四表示，“国人的慈善观念、国内的文化氛围是筹款最大的障碍。” [35]

基金会五表示，“筹款中遇到的主要困难就是基金会的影响还不大。善款主要来源于企业的捐款，主要靠个人关系，资金来源的渠道比较单一。” [36]

基金会六表示，“如果有称得上困难的，主要就是大家在慈善理念上的不同。因为我们要把自己整套的理念讲明白，并让对方接受，所以工作量比较大，但也不算困难。所以我们更倾向于主动来捐款的人员，因为他们读过我们的资料，对我们有一个基本的认可。” [37]

值得注意的是，在上述6家基金会中，有2家提到了基金会捐款所得的税前扣除资格的问题，2家提到了基金会的知名度或影响的问题，2家提到了慈善观念或慈善理念的问题。另外，各有1家基金会提到了资助人与受助人的供求不匹配的问题、资助人不愿扣除行政费的问题、金融危机的影响问题。

调研结论：基金会的筹款障碍有较强的个性化差异。

九、中国大陆民企基金会的对外宣传状况

调研设问：1. 有无媒体对贵基金会进行正面报道？如果有，可否提供较详细的信息？例如该媒体的名称、报道的全文等

2、有无媒体对贵基金会进行负面报道？如果有，可否提供较详细的信息？贵基金会是怎样回应的？

3、贵基金会是否有特别的宣传活动？如果有，可否提供较详细的信息？

在访谈过的15家基金会中，除了1家表示还没有媒体对其基金会进行正面报道之外，其余14家基金会均有媒体进行过正面报道。而且，在上述15家基金会中，尚没有一家基金会出现过负面报道。

对于基金会所开展的宣传活动，在上述15家基金会中，只有5家基金会表示开展过宣传活动。其余10家基金会不仅明确表示没有开展过宣传活动，而且还非常强调低调做事。例如：

“没有，一般都很低调做事，不会进行特别宣传。” [38]

“比较低调，很少与媒体打交道。媒体报道一般会有代价，需要支付费用。” [39]

“该基金会没有进行特别的宣传活动，基金会选择低调行事。” [40]

“不希望有太多的媒体宣传，保持低调，不想做影响力和形象，只想沉下心来做一些自己想做的事。” [41]

“基金会一向很低调，不愿宣扬，也不会主动找媒体宣传，强调脚踏实地做事。” [42]

“更希望关注和报道项目而非宣传基金会。”

调研结论：中国大陆民营企业/家创办的基金会的社会形象非常正面。就整体而言，其行事风格非常低调。

十、中国大陆民企基金会与政府之间的关系状况

此处的政府，是大政府的概念，不仅限于行政机关，还包括人大、法院、检察院、党组织、及政协、人民团体等政权性组织。

（一）基金会与政府的关系

1.基金会人员的政府背景

调研设问：是否有政府背景的人员在基金会任职？如果有，数量及职位？

访谈问题中的“有政府背景的人员”，是指曾经在人大、政协及党政司法机关或人民团体中工作过的人员。

在访谈过的15家基金会中，只有4家基金会由政府背景的人员在基金会任职。在这4家基金会中，有政府背景的人员所任职务均为理事长或秘书长。其中，除南都基金会的秘书长徐永光先生20年前曾在共青团中央工作外，其他3家基金会中有政府背景的人员均为退休人员，其中既有曾担任过地方党组织领导职务退休人员，也有曾担任过地方政府领导职务的退休人员，还有退休法官。

2.基金会秘书长与政府主管官员的个人关系

调研设问：贵基金会的秘书长与民政机关负责基金会登记管理管理工作的处级领导的熟悉程度如何？

调研设答：A.私交很好 B.认识但无私交 C.不认识

在15家基金会中，有9家基金会选择B（认识但无私交），3家基金会选择C（不认识），1家基金会选择A（私交很好），另有2家基金会情况不详。

3.基金会向业务主管单位的报告义务

调研设问：3.您认为基金会的那些活动或事项需要告知基金会业务主管单位？（包括事前告知和事后告知，备案等）

在15家访谈过的基金会中，5家基金会表示主要是登记、年审事项需要告知基金会业务主管单位，2家表示与业务主管单位往来很少，3家没有明确表态，还有5家基金会分别作如下回答：

“事前不报告，只是事后备案，一般的财务、公益活动都得备案。” [43]

“迁址需告知登记管理机构。” [44]

“在与基金会业务主管单位的关系上，除年检外，每年年底会报工作计划，涉外活动也需要民政部的批准，都严格按照规定办事。” [45]

“业务活动方面应告知。” [46]

“我们与主管单位的沟通很充分，基金会的月报、年报都会寄给他们，我们在信息披露方面做得很完整，所以他们一看就知道我们都做了哪些事，包括谁捐了多少款、志愿者发展了几个等。此外，他们会召开一些会议，领导们也会比较关系我们，主动联系我们了解情况。与他们的联系挺顺畅，他们对我们做的事情很感兴趣，像目前我们在浦东作梦想中心，领导就表示一定要来看看我们到底在做什么，是基于对事情的兴趣。” [47]

4. 当地政府对基金会公益项目的态度

调研设问：4.贵基金会的公益项目实施过程中是否遇到过当地政府不理解甚至阻挠的情况？如果遇到，这是不是普遍现象？如何解决的？

在访谈过的15家基金会中，有7家基金会表示当地政府很合作或没有遇到过当地政府不理解甚至阻挠的情况，有2家基金会未作回答，有6家基金会表示遇到过此类情况。在这6家基金会中，只有1家基金会表示当地政府不理解甚至阻挠的情况较为普遍，其余5家基金会则分别作如下表示：

开始时比较难，但是通过各种渠道让他们了解我们的项目，与他们沟通。比如说汶川地震后，开展灾后校园重建项目，当地教育厅不太乐意支持，通过媒体（教育报、记者站）与教育厅沟通。通过与人大负责科教文卫委员会与教育厅沟通，最后项目可以进行。但双方具体负责的领域非常明确。[48]

当地政府一般持欢迎态度，但是当时政府普遍希望把善款交给政府教育部门来支配，如果直接拨给学校，政府部门对其关注程度就不是很高，态度也明显不如把善款交给政府教育部门方式积极。[49]

在地方有遇到过困难，但不是说政府的问题，应该说是某些个人的保守等认识上的问题，比如有人对“新公民”很敏感、不理解，不是普遍现象，有的地方觉得眼前一亮。比如朝阳区政府，一开始不同意叫新公民学校，后来同意改名。碰到这种情况就是要沟通，但有的时候可能最后也没有结果。[50]

在项目实施过程中，曾遇到过基层政府组织不愿提供帮助和协作，哪怕只是占用空地和用一些电力，而其他不给政府和群众造成任何负担。[51]

基金会创立之初（1996年），县负责教育工作的领导对基金会的认识还不十分全面，他们认为××先生把钱捐献出来用于资助××地贫困学生和奖励××地的教育工作者，就是把钱捐给了××地，捐给××地的钱理所当然地就应由××地政府来管，捐赠资金怎能在重庆市内银行运作而不让××地政府去支配呢？理事会的理事应由县政府任命，怎么能让一些民间人士组成民间社团呢？这就形成了基金会与政府之间在一些重大原则问题上的矛盾。这些矛盾使得基金会在运作过程中，遇到了很多困难。[52]

不理解在上海是没有的。但赈灾期间在四川是有过的，如当时不允许我们自己送物资过去。我们认为既然他们目前送不过去，那为什么不能让我们送。我们提过的一些项目，当地政府也不太理。但这毕竟不是普遍现象。地方政府对我们也相当支持。如果遇到受援地不支持的，比如有些学校校长不喜欢等，那么我们也不会自讨无趣。这主要是观念上的不一致。[53]

5. 民政机关对基金会的管理监督方式

调研设问：5.除了年检和变更登记之外，民政机关还通过哪些方式对基金会进行管理和监督？

在15家基金会中，有5家对此问题未作有效回答，有7家认为没有，只有3家分别表示民政机关还通过如下方式对基金会进行管理和监督：

“民政机关到基金会进行过考察，给予指导，但仅进行过一次。” [54]

“在重大突发事件上，如5.12地震民政机关主动联系基金会并联络其他社团组织十二家，发起向地震灾区捐款捐物的倡议书并一直跟踪。” [55]

“组织基金会会计培训，开年度民间组织座谈会。” [56]

6. 基金会业务主管单位和登记管理机关的管理力度比较

调研设问：6.对于贵基金会而言，业务主管单位和登记管理机关的管理力度哪个更大？

在15家基金会中，没有一家基金会表示登记管理机关的管理力度大，5家基金会未作有效回答，6家基金会表

示一样大（其中3家表示一样不大，3家表示业务主管单位与登记管理机关都是民政机关），4家基金会会表示业务主管单位的管理力度更大。在此选取3家有代表性的回答分列如下：

“无所谓谁力度大，两个部门的管理都比较自由，提供服务也很快。” [57]

“业务主管单位力度大。中国是一个官本位的国家，有很多工作如果有行政稍微提供一点帮助，就能够更加顺利地开展，很多纯民间的活动时无法达到预期目的的。所以我认为从中国国情来看，非公募基金会还是应该有一个主管单位，当然与国际接轨的话是不需要的。” [58]

“当然是业务主管单位，民政局除了年检以外几乎没做什么，就只是监督而已。” [59]

7. 基金会对政府管理的评价

调研设问：对于基金会的业务，政府的管理是否有越位之处？缺位之处？以及方式欠妥之处？如有，可否举例说明？

在15家基金会中，5家基金会未作回答，5家基金会表示政府的管理没有越位、缺位或方式欠妥之处，1家基金会表示政府管理曾有越位或方式欠妥之处，4家基金会表示或暗示政府管理有缺位之处。下面是三种表态中较有代表性的回答：

（1）对政府管理较为满意

“没有（越位、缺位或方式欠妥），基金会一般除了报告、寻求帮助之外，与政府部门打交道的机会不多，政府部门对他们的工作也没什么干涉，对他们的工作一般也很支持，基金会较满意与政府关系的现状。” [60]

“没有越位和缺位，与基金会法规处等我们也都会在一起讨论一些问题。我觉得我们需要帮助的时候他们总在旁边，我们不希望被打扰的时候他们也就不出现了，非常好。” [61]

（2）表示或暗示政府管理有缺位

“越位的地方基本没有，对于我们来说，非常期望主管单位能够给予更多的指导和参与。主管单位管我们，他们并没有什么好处，只是增加了工作量。但如果我们绿色共享基金会在社会上做了很多好事，与浙江省教育厅的支持和指导是分不开的，这就要看主管单位有没有意识到这一点。如果他们重视我们，基金会面临的很多工作可能也就迎刃而解，国家宏观上的管理体系也就理顺了。他们对我们的宣传，也会得到社会上更多的认可，对我们也是一种鼓励，工作可能会更上一个台阶。” [62]

“未来希望政府能给基金会多一些支持和指导。” [63]

“希望政府能重视基金会的一些活动，多给基金会提供便利。” [64]

（3）表示政府管理有越位之处

“基金会创立之初（1996年），县负责教育工作的领导对基金会的认识还不十分全面，他们认为××先生把钱捐献出来用于资助××地贫困学生和奖励××地的教育工作者，就是把钱捐给了××地，捐给××地的钱理所当然地就应由××地政府来管，捐赠资金怎能在重庆市内银行运作而不让××地政府去支配呢？理事会的理事应由县政府任命，怎么能让一些民间人士组成民间社团呢？这就形成了基金会与政府之间在一些重大原则问题上的矛盾。这些矛盾使得基金会在运作过程中，遇到了很多困难。” [65]

调研结论：中国大陆民企非公募基金会有非常高的自主性，基本不存在对政府的依附性。而政府对民企非公募基金会的管理力度很弱，其对非公募基金会的服务意识和水平都有待提高。

十一、中国大陆民企基金会之间的交流状况

调研设问：贵基金会与其他基金会之间的关系如何？

调研设答：A：有较密切的交流 B：偶尔有交流 C：互无往来

在15家基金会中，5家选择A（有较密切的交流），6家选择B（偶尔有交流），3家选择C（互无往来）。只有1/3的被访谈基金会与其他基金会有较密切的交流。而且，这些基金会通常是与国内规模较大且较活跃的公募基金开展交流，其与非公募基金之间交流则少得多，而与民企非公募基金会之间的交流就更少。在访谈中，许多基金会都迫切希望政府能加强对非公募基金会的指导并创造基金会之间的相互交流、学习的机会，这也佐证了当前这些民营企业创办的基金会之间缺乏相互交流学习的机会。

调研结论：当前中国大陆民企非公募基金会并没有形成一个圈子，相互之间很少有交流。

十二、创办民企基金会对创办/发起人企业的影响

调研设问：在您看来，贵基金会对于其创办人/发起人的企业发展有什么样的影响？

调研设答：A：有较大帮助 B：略有帮助 C：有较大拖累 D：略有拖累

在15家基金会中，有1家基金会选择A（有较大帮助），有6家基金会选择B（略有帮助），有3家基金会选择未作回答，没有1家基金会选择C（有较大拖累）或D（略有拖累），而其余有5家基金会则认为没有任何影响。

在选择选择A（有较大帮助）或B（略有帮助）的7家基金会中，2家基金会的以下说法较有代表性：

“基金会和企业不能完全分开，企业文化造就基金会的运作模式，基金会运作得到企业文化的支撑，大量跟我们企业有往来的客户群体，会关注我们基金会，为基金会多做出贡献；我们处事时很低调，好多企业逐渐认同了我们的社会责任感，双方之间的合作会更密切，两者是相互促进，不可分割的。” [66]

“慈善成为一开集团的企业文化，我们的企业和其他企业不一样了，慈善不是可有可无的，慈善已经变成日常工作，在组织架构中有它的位置，这种氛围对员工也是一种熏陶，老总的态度、立场对企业员工干部起潜移默化的作用，对职工是一个爱心的教育。” [67]

调研结论：民营企业/家创办基金会，对于其企业发展基本没有很明显的促进作用。为了企业的发展而创办基金会，并不是中国大陆民营企业/家创办非公募基金会的主要动机。

十三、民企基金会创办人/发起人对于基金会现状的满意度

调研设问：基金会创办人/发起人对于基金会的现状是否满意？

调研设答：A：非常满意 B：满意 C：不满意 D：非常不满意

在15家基金会中，有2家基金会选择A（非常满意），有8家基金会选择B（满意），有1家基金会选择C（不满意），没有1家基金会选择D（非常不满意），而其余4家基金会未作有效回答。

作为唯一的一家选择C（不满意）或D（非常不满意）的基金会，其创办人做出如下解释：

“不太满意。一是想成立一个专职人员的办公室，但现在找不到合适的人选，缺乏有能力、有爱心、有奉献精神 and 责任感的年轻人。有这个能力的人不愿意做这个工作，因为薪酬低，做过的也做不长久。最缺乏专门做项目

的，因为这项工作能力要求比较高，需要你懂策划、会协调各方关系、有较强的组织能力，你的思想要和基金会宗旨相吻合，和社会热点结合起来。二是寻找为之奋斗终身的项目，这还需要时间。三是由于上述原因基金会业务出现暂停，现在做得不够。” [68]

调研结论：基金会创办人/发起人对于基金会现状的满意度较高，这也表明这些基金会在创办之后大多保持正常运作状态。

十四、中国大陆民企基金会当前存在的问题

调研设问：贵基金会的发展，还有哪些不尽如人意的地方？

在15家基金会中，有2家基金会未作有效回答。其余13家基金会目前存在的问题主要集中在资金、人力资源及项目设置、内部管理等方面。

（一）资金规模及资金供给问题

在13家做出有效回答的基金会中，有6家表示其不尽如人意之处在于资金供给方面：

“受经济形势影响，筹款越来越困难。” [69]

“社会需求较大，基金会的资金额度有限。” [70]

“筹款问题。主要是（受制于）捐款所得的税前扣除资格。” [71]

“本金在缩水。” [72]

“善款来源基本上是基金会面临的一个重要问题，我们的渠道还比较单一，基本是汪总每年往里面投钱。基金会刚起步，资金也有限以及基金会的宗旨在一定程度上限制了工作的深度和广度。” [73]

“力量小，社会上需要关注的群体太多，需要共鸣，共同承担社会责任。” [74]

（二）人力资源问题

与资金供给相比，人力资源不尽如人意是基金会更为忧虑的问题。在13家做出有效回答的基金会中，有6家表示其不尽如人意之处在于人力资源方面：

“（不尽如人意之处表现在）在特色项目设置上、人才上。太忙，没有时间做细的东西。” [75]

“人员培训问题。希望主管部门为基金会人员组织专门的培训，比如说财务、审计、调研、政策等方面。” [76]

“人才也需要慢慢培养，我们有好的领导人，需要培训、需要自我学习。” [77]

“另外就是我们的人手还不够。基金会要发展，必须要有有人来做。现在年轻人的就业理念还值得探讨，我们基金会的工资肯定不高，学生们毕业后是否愿意来我这里工作呢，他们愿意默默无闻地奉献，还是想要搞工资、好条件？慈善机构不产生经济效益，产生的是社会效应，所以工资等各方面待遇肯定不高。因此基金会的接班人问题，也就是基金会的可持续发展问题。——我在慈善行业已经做了十多年了，以前我是浙江省残疾人福利基金会的常务副秘书长，退休以后来到这里的。所以我一直在考虑基金会的接班人问题，尤其是民间非公募基金会的接班人问题。到底是由很多人来竞争这个岗位呢，还是没人愿意来做呢？像我们这个年龄段的人是比较适合作慈善事业的。首先我们已经有一定的工作经验，其次我们对于这个领域已经很熟悉了。——我本身是非常热爱慈善事业的，这个社会也需要这样一批人来做这件事。——适合做慈善的人，首先就要有一定的资金实力来做后盾，否则慈善是一句空话。其次，自身的素质也很重要，要有一定的文化积淀和慈善理念，要阅读古今中外大量的相关书籍。基金会还处于原始的发展时期，所以一定要有一批非常热爱这个行业的人来做。” [78]

“大部分为兼职人员，精力有限，人力财力缺乏。” [79]

“我觉得不能说不如人意。现在比较遗憾的是我们规模还不够大，截至目前还没有找到足够多的能够支撑我们架构的人力资源。我们项目铺得很大，短期还能应付，但长期的话人力是一个瓶颈，影响会比较大。我们的行政支出不能超过10%，而基金会的前期基本还在创建中，不会有什么太大的开支，按规定行政支出就更少了，无法支付良好的人力成本。我们香港的基金会可以提供一些帮助，可以将部分行政人员的费用转过去，但这仍然是一个约束。此外，因为标准比较高，基金会找人并不容易。我们是专业人员出身，希望请进来的专职人员能够用我们的方式来开展工作，而慈善事业决定了我们至少在一段时间内无法支付具有商业竞争力的薪酬，就是不能付给较高的工资，需要较高的奉献精神。我一直也在考虑这个问题，这是一个系统工作，并非有钱就能做到。比如，我们的志愿者和专职人员长远的职业规划问题，都是需要我们考虑的。美国有一个非常著名的慈善基金，叫Teach for America，就是从全美最棒的高校，包括耶鲁、哈佛等，挑选毕业生作一两年的慈善的社会工作，会付给一定薪水。工作结束后，这些人的简历在美国的超级大公司中都是非常有竞争力的。这样形成良性循环，也会有很多公司来赞助开展这样的工作，即志愿者精神能够得到雇佣公司的认可。到了大公司毕业生可以做到高级管理人员，而在基金会能做到什么高度呢？这种担忧不是没有道理的，我们也在探索中。” [80]

（三）项目设计及业务开展问题

在13家做出有效回答的基金会中，有3家表示其项目设计及业务开展不尽如人意。

“项目不太清晰，项目选择还是依据老总的意愿，对慈善市场的调查少。” [81]

“（不尽如人意之处表现在）特色项目设置上——太忙，没有时间做细的东西。” [82]

“目前，对我们的业务开展还不是很满意，工作还应进一步完善。” [83]

（四）内部管理问题

在13家做出有效回答的基金会中，有3家表示其内部管理不尽如人意。

“理事长、秘书长没有分工，现在基金会处于完善的过程，采用公司化的管理方式，理事会没有成立，现在有成立的想法。” [84]

“内部管理机制要完善，文档保存、印章使用要严格。今年要订计划，保证基金会延续（发展），机制越完善，延续越规范，这也是竞争强有力的方面。” [85]

“刚刚起步，正在慢慢走上轨道。” [86]

（五）监管能力问题

在13家做出有效回答的基金会中，有1家表示其监管能力不尽如人意：

“基金会监管能力有限，对于如何监督和保障已拨资金的使用效率比较困惑。” [87]

十五、中国大陆民企基金会对相关政策制度的改进建议

调研设问：目前我国有关基金会的政策制度还应当做哪些改进？

在访谈过的15家基金会中，有3家未作有效回答。从其余12家基金会对上述问题的回答上看，目前我国民企非公募基金会主要希望相关政策制度作如下改进：

（一）制定法律

在12家做出有效回答的基金会中，有2家明确表示希望国家出台法律，而不仅仅是法规规章。

“希望《慈善法》的尽快出台，现在对捐赠多少可以免税规定的有些粗糙，可以类似《公司法》规范公司运行一样，通过制定《慈善法》规范非公募基金会，不像现在一样只能和几个大的基金会联系。” [88]

“需要改进的地方太多了。首先是一部法律，基金会管理条例太不完善了。任何一个领域想要真正发展的前提就是要有立法。现在我们没有慈善法，但有慈善行业，还谈不上慈善市场，因为没有竞争和规则。法律第一要穷尽，把所有可能性都列出来，第二就是不要由冲突，第三自由裁量的空间要非常小。现在我们第一肯定没有穷尽，第二没有详细的实施细则，第三就是自由裁量的空间太大了。因此我觉得核心是立法，要从立法入手，其它工作是围绕立法展开的。坦率地说立法不完善，对我这个基金会并没有太大的影响，当然有些事情也有些不便。从长远来讲，一些主体一定会受害于法律的不健全，因为一个市场的发展，需要一部完善的法律。因此对于我们做慈善的人而言，还是非常期望有一部健全透明的法律。——当然，法外施恩的措施可以很多，但是我并不喜欢，因为只有法律能够带来一个公平的环境。” [89]

（二）公平对待公募基金会和非公募基金会

在12家做出有效回答的基金会中，有3家表示希望国家在法律政策上能公平对待公募基金会和非公募基金会。

“国家对公募基金会和非公募基金会待遇要一致。最主要的体现在税收优惠政策上的公平，捐公募基金会和捐非公募基金会都要免税，要一视同仁。” [90]

“政策不公平，政府鼓励什么、倡导什么要从政策上体现出来，开发票时，捐公募就可以免税，捐非公募就不能免税。即使有100%，3%的标准，但是不在一个起跑线上，应定到达到捐款一定标准时，公募与非公募要一视同仁。政策不公平，政府鼓励什么、倡导什么要从政策上体现出来，开发票时，捐公募就可以免税，捐非公募就不能免税。即使有100%，3%的标准，但是不在一个起跑线上，应定到达到捐款一定标准时，公募与非公募要一视同仁。” [91]

“现在国家规定投资收益要纳税，但公募（基金会）不纳税。” [92]

（三）公益支出比例及工资福利、行政办公支出的比例限制应更加合理

在12家做出有效回答的基金会中，有2家表示国家应调整基金会的公益支出比例限制及工资福利、行政办公支出的比例限制，从而使其更加合理。

“基金会条例》要求每年用于从事章程规定的公益事业支出，不得低于上一年基金余额的8%。基金会工作人员工资福利和行政办公支出不超过当年总支出的10%。但是企业办公经费、租房、招有用的人，开展活动，成本控制，在10%无法发展。企业出资办的，用企业的办公室，社会办的，从哪出？现在大部分基金会的人员平均是2.5到3人。让基金会留的办公经费不合理，应该根据开展活动的情况，在10%到40%浮动，可以规定活动开展到什么程度可以留40%。” [93]

“（基金会）管理条例中8%、10%这两条线不合适。——从行政经费和人员成本来说，基金会的人员成本也是很高的，目前实际中基金会可能通过各种办法，比如把行政经费直接作为项目费用、或者企业直接捐出一笔钱做行政经费，这样做就很不规范。南都不会这样。但是10%的行政经费的要求还是很难做到的。此外，政府的管理也有多头管理的问题。民政部门主管的基金会和民非都很少，民政部的管理很死板和僵化。” [94]

（四）基金会的投资收益应当免税

在12家做出有效回答的基金会中，有2家表示国家应当对基金会的投资收益免税。

“新基金会管理条例中有一点我非常不理解，就是基金会投资的收益要纳税。我基金会投资是为了善款扩大化，做更多的好事，而现在国家规定投资收益要纳税。” [95]

“在税收方面，基金会投资收益还要纳税，很不合理。民政部批准的基金会的捐赠发票不能直接享受免税，还要向国家税务总局报批，很麻烦。” [96]

（五）应加大对基金会及慈善人士的宣传力度

在12家做出有效回答的基金会中，有3家表示政府应加大对基金会及慈善人士的宣传力度。

“政府的重视和宣传程度远远不够，大家好多都不明白基金会到底应该是什么样的组织。” [97]

“对做善事的人要有政府来树起榜样，媒体在这块宣传不够，要不遗余力的进行宣传。” [98]

“国家应该加大对慈善事业的宣传力度，吸引和鼓励企业做慈善。” [99]

（六）建立激励制度

在12家做出有效回答的基金会中，有3家表示政府应建立针对基金会的激励制度。

“基金会作了很多慈善事业，中国的民间组织管理局也可以评先进，建立一种荣誉制度，能激励非公募基金会更深层次的发展。” [100]

“还存在好多制度缺失，比如基金会的评比制度等。” [101]

“建议建立对基金会工作的考核评比制度（由省级民管局牵头）。” [102]

（七）应为企业创办基金会提供更宽松的环境

在12家做出有效回答的基金会中，有2家表示政府应为企业创办基金会提供更宽松的环境。

“政府对于民营企业创办基金会应该给予一个宽松的环境。目前福建很多企业想创办基金会，但政府部门有担心，不知道企业是真心做慈善，还是想转移财产，所以对于一些创立基金会的申请会有限制，批准的不多。政府应该把民营企业成立非公募基金会的准入条件放开，同时加大监管力度，实行淘汰制，定期考核，淘汰不合格的基金会。” [103]

“税务部门疑心重，为避免企业捐款有转移资金，逃避税务之嫌，查的比较紧，建议给企业一个更宽松的环境。” [104]

（八）应加强对基金会的指导

在12家做出有效回答的基金会中，有2家表示政府应加强对基金会的指导。

“登记管理部门的职责需加强，尤其是对基金会的指导力度不够，建议建立对基金会工作的考核评比制度（由省级民管局牵头）。” [105]

“政府在某些方面应进行引导，比如本金的保值和增值。” [106]

（九）加大对基金会的扶持力度及对捐款人的激励保障力度

在12家做出有效回答的基金会中，有3家表示政府应加大对基金会的扶持力度及对捐款人的激励保障力度。

“目前我国有关基金会的政策制度在管理监督方面应该减少，在扶持促进方面应加大。” [107]

“进一步加大扶持力度，出台一些优惠倾斜政策。目前国家对基金会的优惠政策远远不够。” [108]

“国家给予捐款人（尤其是企业）一些优惠政策，除了所得税税前扣免之外，还应该给予更多的优惠，鼓励企业及个人多捐款。” [109]

“要有专门的法律保护做善事的人的合法权益，建立保障制度，荣誉制度，让他们没有后顾之忧。” [110]

（十）应推动中国基金会与外国基金会的合作与交流

在12家做出有效回答的基金会中，有2家表示，政府应推动中国基金会与外国基金会的合作与交流。

“（应）逐渐放开国外基金会进入中国，让国内外基金会更好交流、合作。” [111]

“慈善是全世界的，还可以组织几个优秀的基金会出国考察，学习国外经验等，像信息产业部等其它部门经常组织国际性的学习考察。比如比尔盖茨就有很多资金，花很大力气在做艾滋病研究和防治的工作，那么国家民间组织管理局可以牵头，搭起国内外的桥梁，将国内的好项目和国外的经费结合起来，造福人民。” [112]

（十一）要体恤企业因重复捐款而导致负担过重

在12家做出有效回答的基金会中，有1家表示，政府应体谅企业的捐款负担。

“企业给基金会捐款的同时，还会被政府部门要求其他一些捐款，捐款企业负担较重。” [113]

十六、政策建议：拆除政策制度枷锁，解放基金会的公益力

在调研中我们发现，就当前我国内地民非公募基金会的运行管理而言，主要存在三方面的问题：第一，资金供给不足，服务能力较低；第二，人才匮乏，专业程度不高；第三，透明度差，社会公信力不足。其中，资金供给不足是问题的关键，而人才和透明度的问题，在很大程度上是资金供给不足的副产品。而其最终后果，是束缚了基金会从事公益活动、实现公益目标的能力——笔者将其称为“公益力”。为此，笔者认为，国家应从政策制度的革新入手，拆除政策制度枷锁，解放基金会的公益力。

具体建议如下：

（一）改革“指定媒体”制度，强化政府的公开义务，以政府的透明度提升基金会的透明度，并减轻基金会在公开信息方面的经济负担及人力负担。

正如西方人所说的那样，“阳光是最好的杀虫剂。”提高民企非公募基金会的透明度，既是防范和揭露公益丑闻最有效的方式，也是最节省公共资源的监管方式。可以说，提高民企非公募基金会的透明度，其效果胜过政府的任何其他监管方式。

为了确保基金会的公开透明，200年的基金会管理条例第5条明确规定，“基金会依照章程从事公益活动，应当遵循公开、透明的原则。”为此，基金会管理条例第38条还规定：“基金会、境外基金会代表机构应当在通过登记管理机关的年度检查后，将年度工作报告在登记管理机关指定的媒体上公布，接受社会公众的查询、监督。”由此为基金会公布年度工作报告确立了“指定媒体”制度。

2006年1月，民政部颁布施行《基金会信息公开办法》。该办法的第5条、第9条、第10条规定使“指定媒体”制度的内容更加具体。

第五条 信息公开义务人应当在每年3月31日前，向登记管理机关报送上一年度的年度工作报告。登记管理机关审查通过后30日内，信息公开义务人按照统一的格式要求，在登记管理机关指定的媒体上公布年度工作报告的全文和摘要。

信息公开义务人的财务会计报告未经审计不得对外公布。

第九条 除年度工作报告外，信息公开义务人公布信息时，可以选择报刊、广播、电视或者互联网作为公布信息的媒体。

第十条 信息公开所使用的媒体应当能够覆盖信息公开义务人的活动地域。公布的信息内容中应当注明信息公开义务人的基本情况和联系、咨询方式。

总而言之，只适用于基金会公布年度工作报告的全文和摘要，而不适用于公布基金会的其他信息的“指定媒体”制度有三个要点：

第一，指定媒体是由登记管理机关指定，而非基金会选定。

第二，在指定媒体上公布基金会的年度工作报告，是基金会的义务而不是登记管理机关的义务。因此，在指定媒体上公布基金会的工作报告所须支付的费用，应由基金会承担，而不是由登记管理机关承担。

第三，公布基金会年度工作报告的“指定媒体”，不能是成本很低（甚至零成本）但覆盖面极广的网络媒体，而只能是收费很高但覆盖面远不如网络媒体的传统媒体——报刊。

从以上三点来看，当前的“指定媒体”制度的不合理之处差不多昭然若揭：

首先，增加了基金会的管理成本，降低了公益资源的使用效益。

“指定媒体”制度使基金会被迫拿出部分宝贵资金用于支付给“指定媒体”，而无法将其用于章程规定的公益目的。这无疑增加了基金会的管理成本，降低了基金会公益资源的使用效益。

其次，增加了政府的管理成本，降低了行政资源的使用效益。

在“指定媒体”制度下，一方面，为了确保基金会真正按规定在指定媒体公布工作报告，政府部门要投入人力物力财力进行核查；另一方面，当基金会无力承担在制定媒体上公布工作报告的费用时，政府又要以资助的形式进行买单——前不久（2008年11月14日），民政部民间组织管理局刚刚发布了《关于资助部分基金会公布2007年年度工作报告摘要的通知》。另外，为了核查基金会的资助申请是否属实，政府部门还要再投入人力物力财力进行审核查证。这既增加了政府的行政成本，又使政府的部分行政资源无法真正用于为基金会提供服务上来，从而降低了行政资源的使用效益。

再次，妨碍公众对基金会的监督，背离了公开透明原则的制度目标。

“指定媒体”制度的本意是为了确保基金会的公开透明，从而便于公众对基金会的监督。因此，基金会信息公开办法第10条才明确规定：“信息公开所使用的媒体应当能够覆盖信息公开义务人的活动地域。公布的信息内容中应当注明信息公开义务人的基本情况和联系、咨询方式。”但该办法第9条将网络媒体排除于“指定媒体”之外的规定，恰好与第10条的精神背道而驰。因为，就目前而言，任何民政机关的“指定媒体”——包括民政部所指定的《公益时报》，其覆盖范围也远远不及网络媒体。尤其是，地方民政机关所指定的那些地方媒体，其覆盖范围更是无法跟上“信息公开义务人”（基金会）的慈善脚步。例如，四川省之外的哪个地方级的“指定媒体”能覆盖四川的地震灾区？而汶川地震后哪个地方的基金会没有向四川伸出援助之手？而且，从信息的存留时间上看，任

何“指定媒体”都无法与网络媒体相抗衡。因此，最符合基金会信息公布办法第10条规定的，恰恰是网络媒体而不是报刊等传统媒体。而基金会信息公布办法的第9条将网络媒体排除在公布基金会年度报告的“指定媒体”之外，妨碍公众对基金会的监督，背离了公开透明原则的制度目标。

最后，指定机关与指定媒体之间的利益关系容易招人误解，损害了指定媒体制度的运行效果，并有损政府的公信力。

以民政部为例，其指定媒体包括民政部下属的《公益时报》。指定机关与指定媒体之间的这种利益关联关系难免招致公众的寻租遐想。这既有助于政府的公信力，也增加了制度运行的阻力。在调研中我们发现，真正按照要求在指定媒体上公布年度工作报告的基金会，少之又少。指定媒体制度的实际效果，由此可见一斑。

基于此，笔者建议：修改基金会管理条例及基金会信息公布办法，将公布基金会的年度工作报告的责任，从基金会转至基金会的登记管理机关。同时，用基金会登记管理机关的网站代替“指定媒体”。具体说来，基金会管理条例及基金会信息公布办法应做如下三方面的修改：

第一，基金会管理条例第38条修改为：

在登记管理机关通过基金会、境外基金会代表机构的年度检查后，应当将年度工作报告在登记管理机关的网站上公布，接受社会公众的查询、监督。

[现在的条文是：基金会、境外基金会代表机构应当在通过登记管理机关的年度检查后，将年度工作报告在登记管理机关指定的媒体上公布，接受社会公众的查询、监督。]

第二，基金会信息公布办法第5条修改为：

信息公布义务人应当在每年3月31日前，向登记管理机关报送上一年度的年度工作报告。登记管理机关在审查通过后30日内，应按照统一的格式要求，在登记管理机关的网站上公布该信息公布义务人的年度工作报告的全文和摘要。

[现在的条文是：信息公布义务人应当在每年3月31日前，向登记管理机关报送上一年度的年度工作报告。登记管理机关审查通过后30日内，信息公布义务人按照统一的格式要求，在登记管理机关指定的媒体上公布年度工作报告的全文和摘要。]

第三，基金会信息公布办法第9条应予删除。

（二）尊重基金会的管理运行规律，调整基金会的公益支出比例限制及成本支出比例限制。

基金会管理条例第29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%；非公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出，不得低于上一年基金余额的8%。

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%。”

上述规定的本意无疑是好的，但其效果却值得怀疑。这种一刀切式的规定，忽略了大基金会和小基金会之间的差异，背离了基金会的管理运行规律，将小基金会（主要是地方的非公募基金会）逼上了要么违规操作、要么偃旗息鼓的两难境地。对此，只要算一道简单的算术题，就知道上述规定对于一个200万注册资金的基金会意味着什么。

$200（万）\times 8\%\times (10/9)=1.7778（万）$

这不足1.7778（万）人民币，就是上述条款留给一个200万注册资金的基金会的全年开销（公益支出除外）。其结果，显然不难想象。

此外，基金会的公益支出在很多情况下都是救急。而救急的事具有突发性、不确定性、不可预知性，并非年年发生。例如，汶川大地震、印尼海啸等事件，差不多百年一遇。而上述条款以一年为单位来限定基金会公益事业支出比例，显然有违基金会管理运作的规律。

基于此，笔者建议：

第一，按照基金会的收入规模及基金余额的规模，分级确定其公益支出比例限制及成本支出比例限制。

第二，建立支出比例与CPI（消费物价指数）的联动机制，即基金会公益支出的比例限制及成本支出的比例限制应与CPI挂钩。

第三，以2年或3年为时间单位来限定基金会的公益支出比例。

（三）对非公募基金会的投资收益免税或减税

对非公募基金会的投资收益征税，主要是为了确保非公募基金会的非营利性，防止其成为个别企业或个人的生财工具。其实，能否保证非公募基金会的非营利性，关键不在于该基金会是否有投资、是否有投资回报，而在于基金会的禁止分配原则是否得到真正的执行。就此而言，以对非公募基金会投资收益的征税来确保其营利性，确实有掩耳盗铃、自欺欺人之嫌。在调研中，多家基金会对此项制度表达出非常强烈的不解与不满，强烈呼吁政府能对非公募基金会的投资收益给予免税待遇。就实际情况而言，国家从基金会的投资收益中并不能收到多少税款。既然如此，在中国基金会的发展初期，政府实在没必要因微不足道的税款而背上对支持公益无诚意的恶名。为此，笔者赞同调研中多家基金会的主张：国家应修改相关法律法规，对非公募基金会的投资收益实行免税或减税。

（四）废除无实效且招骂名的业务主管单位制度

业务主管单位制度，一直是中国非营利领域中最受非议的制度之一，许多人认为该项制度是政府对非营利组织实行严密控制的手段。但笔者更倾向于该制度只是中国政府在管理上的一种思维惯性的遗迹，是传统的条块分割的双重管理体制的产物，政府对社会实施条状管理的体现。

早在20年前，中国政府对企业也实行业务主管单位的制度，致使众多民营企业纷纷去找挂靠单位，导致这些企业的产权关系极度混乱，并为后来甚嚣尘上的民营企业家的原罪问题埋下了伏笔。而上世纪90年代公司法的颁布，对企业实行的业务主管单位制度才寿终正寝。而当之之时，国家对事业单位实行的业务主管单位制度还坚如磐石。不过，随着政府体制改革和事业单位改革的推进，对事业单位实行的业务主管单位制度的坚冰也开始融化。这首先表现为国家对事业单位实行属地化管理的改革举措，一大批原来隶属于中央部委的事业单位（如学校、研究所等）被划归地方，使这些事业单位脱离了中央级的业务主管单位的直接领导。其后，在进入21世纪之后，随着事业单位改革进程的提速，一些地方成立了公共服务委员会，[\[114\]](#)又将一些事业单位的业务主管单位归集合并，使其从地方的业务主管单位体制下摆脱出来。这样，继企业摆脱了业务主管单位的体制之后，一些事业单位也开始摆脱业务主管单位的体制。这种趋势最终的结果，必然导致民间组织也逐渐摆脱业务主管单位的体制。

就目前而言，使民间组织摆脱业务主管单位体制的最佳突破口就在于基金会，尤其是非公募基金会。从调研中我们发现，现行的业务主管单位体制对于这些民企基金会而言已形同虚设，基本起不到理论上的控制作用。而

且，对这些非公募基金会也确实没必要用传统的业务主管单位的体制将其管死。同时，国家及社会对慈善的需求使基金会的活动领域必然超出其业务主管单位的业务领域。例如，汶川大地震后，无论哪一家基金会都积极进行抗震救灾，其活动及资金用途主要考虑救急，根本不考虑其章程规定业务范围或其业务主管单位的业务范围。而在此方面，嫣然天使基金的创建人李亚鹏受到网民误解的事件就是一个极好的例证。在汶川地震发生后的若干天内，媒体上一直没有关于李亚鹏及其基金参与抗震救灾的消息。于是一些网民误认为该基金只关注其既定目标（唇腭裂儿童的矫正及康复），而不投入抗震救灾，并在网上发起对李及其基金的质问和攻击。在这种强大的压力下，李亚鹏夫妇被迫改变其先前低调捐款的初衷，而将其先前为抗震救灾捐款的数额公之于众。显然，固守业务主管单位的业务领域开展公益活动的做法，既不符合民众的意愿，也不符合政府的全局利益，更不符合慈善或公益的本质。而业务主管单位的制度设计，恰恰是为了使基金会固守业务主管单位的业务领域开展公益活动。其制度本身的不合理，无需多论。

其实，废除目前的业务主管单位制度，并不意味着有关部门不能在职权范围内对基金会进行业务上的监管。相反，取消了基金会的业务主管单位之后，反而拆除了其他政府机关对基金会进行业务管理的障碍和樊篱，反而更有利于政府各个部门对基金会的协同管理。因此，取消基金会的业务主管单位，其结果不是排斥政府部门对基金会业务上的监管，而只是把目前由固定的一个政府部门实施的业务监管，改为由不固定的多个政府部门根据基金会的实际活动而进行业务监管。这样，在取消了基金会的业务主管单位之后，政府对基金会的业务监管非但没有削弱，反而会有所增强。因为，这种改变意味着，由一个部门的业务监管转变为多个部门的业务监管——对基金会的业务监管领域扩大了；由静态的、按固定套路的业务监管转变为动态的、因对象的具体活动不同而有所区别的业务监管——监管手段灵活了；由行政手段的业务监管转变为法治手段的业务监管——监管方式规范了。显然，这样的制度变革既利国利民，也有利于巩固执政党的执政根基。

基于上述理由，笔者建议：在保留对基金会的设立实行事前审批的前提下，取消基金会的业务主管单位的制度，将目前业务主管单位对基金会的部分管理职能划归登记管理机关。

（五）提早应对中国大陆基金会参与国际事务的未来趋势

就未来而言，中国大陆基金会越来越多地参与国际事务已成为大势所趋。一方面，随着中国经济的发展，国际社会对中国政府及人民所抱有的慈善期待越来越高。另一方面，随着中国的强盛崛起，由政府直接出面开展的官方外交的局面也越来越显现，亟需民间外交予以补充。而无论哪个方面，作为非营利组织的基金会，尤其是民企非公募基金会都堪当大任。

就当前而言，我国的政策制度在许多方面显然还没有做好准备，基金会参与国际事务还面临种种政策制度的不合理约束。在调研中，杭州绿色共享教育基金会孙丽娟秘书长的对调研组的期待，就反映出内地基金会在参与国际事务方面所遇到的尴尬：

“（本基金会）向境外肯尼亚的两个捐助项目汇款，因牵涉外汇，银行外管部门无法可依，业务主管单位和登记管理机关也没能明确表态是否可行，希望你们这一研究课题（能推动国家）对该类问题制定一个明确的法规。”^[115]

在此，笔者建议，民政部应联合外交部、商务部、人民银行等部门，组织基金会及相关的专家学者，专题研讨基金会如何配合国家的战略目标开展慈善外交，并推动相关政策制度的出台。

附录：中国大陆民企非公募基金会名录

- 香江社会救助基金会
- 凯风公益基金会
- 腾讯公益慈善基金会
- 华民慈善基金会
- 桃源居公益事业基金会
- 友成企业家扶贫基金会
- 王振滔慈善基金会
- 南都公益基金会
- 海仓慈善基金会
- 爱佑华夏慈善基金会
- 北京SMC教育基金会
- 北京万通公益基金会
- 北京市SOHO中国城市文化基金会
- 北京光华慈善基金会
- 北京惠兰医学基金会
- 北京苹果慈善基金会
- 北京光彩教育基金会
- 北京金杜基金会
- 上海市自然与健康基金会
- 上海市建国社会公益基金会
- 上海新建桥老龄事业发展基金会
- 上海奉贤建设工程科学技术发展基金会
- 上海华杰仁爱基金会
- 上海真爱梦想公益基金会
- 上海市安济医疗救助基金会
- 上海新泰高新技术研究与发展基金会
- 上海能近公益基金会
- 上海东方爱心基金会

绍兴盛兴慈善基金会
浙江中瑞民营经济发展研究基金会
浙江绿色共享教育基金会
浙江亚德客慈善基金会
浙江一开慈善基金会
浙江慈溪兴业夕阳红基金会
贵州文化薪火乡村发展基金会
海南共好扶贫助学基金会
海南金光助学与环保基金会
广西桂嘉汇青少年儿童救助基金会
安徽省中宣教育基金会
安徽省建中教育发展基金会
湖南省铭成公益基金会
九江兆龙教育基金会
江西国光教育基金会
远东慈善基金会
诸暨市九鼎教育基金
青海循化撒拉族教育发展基金会
天津冬朋助学基金会
广东省新兴县北英慈善基金会
深圳市新浩爱心基金会
广州市时代慈善基金会
佛山市炽昌慈善基金会
广东省豪爵慈善基金会
广东省华美慈善基金会
广东省桂贤慈善基金会
福建大丰基金会
福建宏利基金会
尚德教育基金会
胡文虎基金会(福建)
福建省黄仲咸教育基金会
南安市芙蓉基金会
福建省郭文梯教育基金会
武平县篮启林慈善教育基金会
石狮市蔡友玉教育基金会
福建省潘振东教育基金会
福建王丹萍基金会
福建省泉州贤銮福利基金会
福建省石竹慈善基金会
龙岩市李新炎慈善基金会
昆山陈李香梅基金会
云南省董勒成公益发展基金
山西省葵花助学基金会
山西省合创爱心助困基金会
山西代县济困助学基金会
哈尔滨市安海斯一布希城市发展基金会
黑龙江飞鹤乳业有限公司助学基金会
中东爱心基金会
山东阳光民办教育基金会
山东三联老年救助基金会
海门徐有庠文教基金会
江苏新英慈爱基金会
江苏长江平民教育基金会
江苏长新爱心救助基金会
南京金鹰国际慈善基金会
启东市孙锦昌助学奖学教育基金会
江苏协力爱暮基金会
江苏秉龙慈善基金会
江苏陶欣伯助学基金会
苏州汇凯爱心基金会
盐城李凤祥助学扶贫基金会
江苏振达帮困助学基金会
河北省撒可富教育基金会
新奥慈善基金会
河北省东海爱心助学基金会
辽宁省光大文化艺术基金会
宁夏陈逢干大学生助学基金会

陕西纯山教育基金会
榆林市胡星元慈善基金会
重庆市彭水王应田教育基金会
四川行健教育基金会
武汉市博吴济学基金会
荆州市的荆圃英才奖励基金会

[1] 中国人民大学公共管理学院副教授，博士。

[2] 桃源居公益事业发展基金会在北京成立，<http://house.sohu.com/news/2008-11-10/561932.html>。

[3] 国务院新闻办公室：国家人权行动计划（2009—2010）。

[4] 肖京华：“中国人均GDP实现五年翻一番”，《中国信息报》，2008年3月4日。

[5] 莫神星：“亚行揭露：中国基尼系数扩大到0.473，已达到拉美平均水平，勇夺亚洲冠军。”<http://www.fatianxia.com/blog/27120/#>，2008.12.14。

[6] 舒婕：“面对慈善中国富豪很‘抠门儿’”，《环球人物》，2006年第7期。

[7] 张麦：“为富不捐为哪般？”，《政府法制》，2006年第1期。

[8] 陈良：“慈善冷漠拷问中国富豪：为何宁可挥霍不愿捐赠”，《法制周报—e法网》，2006年9月4日。

[9] 本部分的数据统计及图表制作均由中国人民大学公共管理学院2007级硕士研究生杨梦夏完成。

[10] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[11] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[12] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[13] 黄滨茹：陕西民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[14] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[15] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[16] 同上。

[17] 同上。

[18] 同上。

[19] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[20] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[21] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[22] 黄滨茹：陕西民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[23] 汤瑞黎：重庆民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[24] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[25] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[26] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[27] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[28] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[29] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[30] 刘太刚、杨梦夏：中国大陆民营企业/家创办的非公募基金会调研——政府主管官员访谈记录，2008年11月。

[31] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[32] 黄滨茹：陕西民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[33] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[34] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[35] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[36] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[37] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[38] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[39] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[40] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[41] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[42] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[43] 黄滨茹：陕西民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[44] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[45] 刘太刚、杨梦夏、周意：民政部登记的民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年12月。

[46] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[47] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[48] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[49] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[50] 刘太刚、杨梦夏、周意：民政部登记的民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年12月。

[51] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[52] 汤瑞黎：重庆民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[53] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[54] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[55] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[56] 黄滨茹：陕西民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[57] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[58] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[59] 汤瑞黎：重庆民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[60] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[61] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[62] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[63] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[64] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[65] 汤瑞黎：重庆民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[66] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[67] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[68] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[69] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[70] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[71] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[72] 汤瑞黎：重庆民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[73] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[74] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[75] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[76] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[77] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[78] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[79] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[80] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[81] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[82] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[83] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[84] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[85] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[86] 黄滨茹：陕西民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[87] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[88] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[89] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[90] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[91] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[92] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[93] 刘太刚、边稳立：北京民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[94] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[95] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[96] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[97] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[98] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[99] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[100] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[101] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[102] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[103] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[104] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[105] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[106] 汤瑞黎：重庆民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年7—8月。

[107] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[108] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[109] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[110] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[111] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录。2008年10—11月。

[112] 周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[113] 黄山莹、李小林：广东、福建民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。

[114] 例如，前几年，北京市海淀区政府设立了公共服务委员会，主要承担以下职责：1、负责组织协调所属事业单位贯彻落实相关法律法规、规章政策、规划标准以及行业体制改革措施，并参与有关行业规划和标准的拟定工作；2、负责所属事业单位财务管理和审计管理工作；3、负责所属事业单位固定资产管理、存量资产的整合以及系统内政府投资基本建设项目的组织实施工作；4、负责所属事业单位机构编制和人事管理工作；5、负责所属事业单位党群工作、精神文明建设和安全稳定工作。

[115]周意、邵敏：上海、浙江、江苏、湖北民营企业/家创办的非公募基金会访谈记录，2008年10—11月。



上一篇 康晓光：公益领域中的“行政化”与“去行政化”双重变奏
下一篇 中国草根NGO的问责现状与问题

10/15/2015

中国人民大学非营利组织研究所

中国人民大学非营利组织研究所 版权所有

联系电话: 010-62513627 传真: 010-62513627 E-mail: npo2007@ruc.edu.cn

地址: 中国北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学求是楼305 邮政编码: 100872