

葛道顺 商玉生 杨团 马昕/著

中国基金会发展 解析



On the Development of Chinese Philanthropic Foundations

本书除绪论之外，其余十章可分为四篇。历史篇试图阐释中国基金会的文化与传承，包括中国基金会的历史文化渊源和基金会发展的不同历史阶段；运作篇分为公募基金会与非公募基金会两部分，对于公募基金会从内部治理、筹资和募款、项目运作和管理、诚信建设的视角进行分析；为了加强比较分析，特别将我国香港和台湾地区基金会作为研究对象形成比较资料；最后的发展篇展示了基金会发展的愿景并对相关政策进行了探讨。本书适合广大理论和教学工作者、行业管理与政策制定者、基金会及其他非营利部门从业人员阅读。



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

社会政策研究丛书

葛道顺 商玉生 杨团 马昕/著

中国基金会发展 解析



On the Development of
Chinese Philanthropic Foundations



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 社会政策研究丛书 ·

中国基金会发展解析

著 者 / 葛道顺 商玉生 杨团 马昕

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 杨桂凤

责任编辑 / 谢蕊芬

责任校对 / 张茂涛

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 59367028

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 17.75

字 数 / 332 千字

版 次 / 2009 年 3 月第 1 版

印 次 / 2009 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0648 - 0

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基金会发展解析/葛道顺等著. —北京: 社会科学
文献出版社, 2009. 3

(社会政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0648 - 0

I. 中… II. 葛… III. 基金会 - 发展 - 研究 - 中国
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 012478 号

谨以此书献给 5·12 汶川大地震遇难同胞
以及奋战在抗震救灾各条战线的基金会、
慈善机构和志愿者

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES LITERATURE PRESS



课题组名单

课题组组长：

商玉生、杨 团

课题执行人：

葛道顺

课题组成员：

商玉生、杨 团、陈锦棠（友情加盟）、马 昕、

杨小强、张翠玲、葛道顺

课题成果统稿：

葛道顺

060	基金从业资格考试科目一《基金法律法规、职业道德与业务规范》	基金从业资格考试科目一	基金从业资格考试科目一
070	基金从业资格考试科目二《证券投资基金基础知识》	基金从业资格考试科目二	基金从业资格考试科目二
080	基金从业资格考试科目三《私募股权基金基础知识》	基金从业资格考试科目三	基金从业资格考试科目三

历史篇

第一章 文化与传承：中国基金会百年	017
第一节 旧中国的基金会制度	018
第二节 新中国基金会的发展	020
第三节 2004 年以后基金会的新局面	024

运 作 篇

第二章 公募基金会的发展状况与评价	029
第一节 公募基金会的总体规模和分类	029
第二节 公募基金会的运作特点	040
第三节 我国公募基金会发展中的问题	048
第三章 基金会的治理与能力建设	051
第一节 我国基金会的组织治理转型	051

第二节 基金会的能力建设	062
第四章 基金会的募款和投资	072
第一节 我国基金会的筹资和募款	072
第二节 基金会投资与风险	086
第五章 我国基金会的项目管理	
——以中海油助学基金项目为例	096
第一节 项目和项目管理	096
第二节 中海油助学基金项目的启动	099
第三节 中海油助学基金项目的执行	103
第四节 中海油助学基金项目的控制	108
第五节 中海油助学基金项目的总结	112
第六章 基金会诚信与问责	117
第一节 我国基金会诚信建设的进程	117
第二节 诚信标准构建及问责	128
第七章 非公募基金会的运作	138
第一节 非公募基金会在我国的起步	138
第二节 我国非公募基金会运作分析	146
第三节 非公募基金会的监管和发展问题	155
比 较 篇	
第八章 我国香港慈善基金会之现况及分析	163
导言	163
第一节 基金会(基金)的历史和发展	163
第二节 基金会的类别	168

第三节 讨论和结论	174
第九章 我国台湾的基金会现况与发展趋势	178
第一节 基金会的概况	178
第二节 结构和管理	180
第三节 类型与特色	187
 发 展 篇	
第十章 我国基金会发展的愿景与政策	196
第一节 我国基金会发展的定位和需求	196
第二节 我国基金会发展面临的挑战	203
第三节 我国基金会发展的社会政策	216
附录	224
附录 1 《中华人民共和国公益事业捐赠法》	224
附录 2 《基金会管理条例》	228
附录 3 《基金会年度检查办法》	235
附录 4 《基金会信息公布办法》	237
附录 5 《民间非营利组织会计制度》	239
附录 6 《全国性民间组织评估实施办法》	258
附录 7 《救灾捐赠管理办法》	260
参考文献	266
后记	273

绪 论

杨 团

中国社会科学院社会政策研究中心

基金会无论作为名词概念还是组织制度，都是从国外引进而非本土产物，但是基金会所包含的思想和实践，却与我们这个文明古国悠远的历史文化息息相关。不断地融入别国的优秀文化，使其在本土生根和发育，正是中华文化的传统。

20 世纪 80 年代，国际社会关于基金会的理念与实践在中国改革开放的大潮中被裹挟进来。短短 20 多年，中国完成了从零到初具规模的起步阶段。1981 年，第一个基金会成立，2005 年底，全国正式登记注册的基金会 975 个。1988 年，第一部关于基金会的法规颁发实施，2004 年，第二部法规颁发实施。

我们的研究始于这样的背景且经历了一个过程。收集资料的工作自 1999 年就开始了，而思想的砥砺却无止境，如何把握这个新生事物的脉动，我们时常感到困惑。中国人的学术精神为不尚空言。坐而言、起而行，思想的对象在于实际的人与事，不好脱离实际的纯思辨的学问，不建构凭空的思想体系，而是“言顾行、行顾言”，甚至行在言前，对于这个新兴的研究领域，我们竭力做到这一点。

历史是以往的，社会是现存的，历史传统本是以往社会的纪录，当前社会则是此下历史的张本。^①今日中国基金会的发展史，正是中国今日之社会的一个横切面，它由许多历史和人文传统的纵深不同的线条交织而成。我们的这个研究如果能够揭示几条这样的线条，就算不枉此愿了。

第一节 基金会的定位

一 何谓基金会

只有一个世纪历史的现代基金会是一种机构创新，它吸收了很多以前的

① 钱穆：《中国历史研究法》，生活·读书·新知三联书店，2001，第 52 页。

慈善传统和历史悠久的法律构架，创造了一种具有法人治理模式的新型的慈善机构。为区别于此前的慈善信托基金，一定要将这类新的慈善机构称为“基金会”而不能称为“基金”。尽管全球用基金会名称的非营利机构有很多差异，不过，一般而言，基金会可以被简单地理解为拥有自己的资产，由受托人或负责人管理，追求明确确定的某项公共目标的非政府、非营利的机构。^①

现代基金会最优越之处在于引进和消化吸收了公司法人治理结构，从而形成了在非营利部门中的独特功能。

现代基金会保留了信托基金受托人所具有的私有性特点，不过受托人不再是个人，而是集体——受托人理事会。这个理事会是由独立的具有承担能力和责任的个人组成的。理事会成员不能由政府任命，因此是私有性质的。这样的理事会才能承担类似公司法人治理结构下的功能，即以基金会章程赋予受托人理事会掌控基金的经营权，给予受托人及其继任受托人以决定基金会重大决策事项的权力。

现代基金会的主要功能是可以摆脱各种社会势力制约，独立、自主地支持社会公益。

鉴于非营利组织缺乏资金资源，要同其他社会组织以资源交换方式获得资金，因此常常摆脱不了依赖其他社会组织的命运。现代基金会拥有自己的机构资金，可以使用所掌握的庞大受托财产去建立或支持其他非营利机构。因此，在各类非营利组织中，现代基金会对社会各类组织的资源依赖程度最低。这就是为什么相对于整个非营利部门和总的慈善捐助规模而言，基金会的数量和总的资源很小，却是非营利部门重要组成部分的原因。

还有一个重要功能是适应社会变迁，能动地拓展社会公益目的和目标。信托基金大都是遵照遗嘱建立的，公益目的和目标一旦确定一般不能改变，而现代基金会运用现代公司的法人治理结构，完全突破了这个限制，不仅在外界环境发生变化的情况下，受托人理事会有权力和责任重新界定基金会的目的和目标，而且，鉴于受托人理事会所具有的独立性，他们选择目的和目标的原则不同于以往的慈善传统，不是直接提供社会服务解决社会问题，而是站得更高，希望寻找社会问题的根源，侧重于从根本上促进一个良好社会的构建。总之，现代基金会具有适应新的社会需要和时代变化的应变能力。

第三个功能是推动社会民主和社会公信力建设。

在基金会法律规范的推动下，所有独立受托人理事会所运作的私人基金

① James Allen Smith. *The Evolving American Foundation, Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*. Indiana University Press, 1999, p. 37.

会都必须向公众开放,向社会公开所有活动和公布账目,公开透明成为基金会的准则,内部管理也因而走向科学化、专业化,大型基金会由此成为社会瞩目的公共信托机构。

二 现代基金会形成的过程

标志着现代基金会起源的第一个历史线索来自埃及人、希腊人和罗马人对修道院、大学、医院和其他慈善机构的捐赠。尽管中古时期接受捐赠的机构不同于20世纪的基金会,其活动的范围受到严格的限定,但是,正是这些古老的机构开始形成的法律和惯例使现代基金会成为可能。在古代,传统习俗中将家族遗产作为礼物和遗赠送给慈善机构。渐渐地,掌管慈善机构的教规出现了。这些保护捐赠和捐赠者意愿的手段——处理身后财产的遗嘱、衡平法院和信托机制——在中世纪后期即已取得合法形式。它们打通了通往现代托管和法人治理结构的道路。在17世纪伊丽莎白女王时代正式以法律的形式将慈善信托作为习惯法确定下来。^①

所谓慈善信托,是一种公正实施的义务,而不是一个法人机构。它委托一个人(受托人)作为某些特别财产(托管的财产)的所有人,管理这些财产用于慈善目的。^②慈善信托被法律承认后,解决了捐赠财产由私人管理服务于公共目的的问题,为个体公民创建社会公益财产提供了法律工具。不过,有两点不尽如人意。第一,慈善信托并非一个组织,只是一种公正义务,且一旦受托就可以无限期地存在。为了保护这种义务的实行,协议规定的受托目的不可改变,也不可筹集公众捐款,这就会限制这笔公共财产的使用和发展。第二,慈善信托遵循的是习惯法,信托声明或协议就是捐赠合法的证明,无须再履行其他任何法律手续,法律的保护不够严密。由于将履行公共义务的责任完全落在受托人身上,使捐赠具有一种隐私性,既可能可以鼓励不愿声张的富人的捐赠,也可能发生欺骗、管理不善或者滥用的问题。

在慈善信托基础上诞生的现代基金会是现代非营利组织领域中一项重要的制度发明,它源自美国。对此,詹姆森·史密斯教授曾指出:

可以毫不夸张地说二十世纪早期慈善事业发生了革命。小约翰·

D. 洛克菲勒和一些富有的捐赠人,其中最著名的有安德鲁·卡内基、

① James Allen Smith. *The Evolving American Foundation, Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*. Indiana University Press, 1999, p. 37.

② 托马斯·西尔克:《亚洲公益事业及其法规》,中国科学基金会研究会主译,科学出版社,2000,第55~56页。

格丽特·奥利维亚、斯洛克姆·塞森，一起创造了一种完全不同的慈善机构。与老式的基金不同，这些新的基金会有明确确定的目标。以永久存在的受委托人委员会或理事会为依托，其管理方式是私有性的，而其使命却是服务公众利益，他们可以使用所掌握的庞大受托财产去建立或支持其他机构。自十九世纪九十年代，这些捐赠人及其顾问们在慈善事业、事业管理方面进行一系列制度上的试验。他们建立了许多机构，包括很多卡内斯研究院的特殊基金，洛克菲勒研究院、理事会、委员会。^①

现代基金会不再依托信托形式而成为公司化的法人实体，其法律根据是公司法。将公司的组织形式用于慈善机构的设立，不仅在当时而且已经被历史所证明，这的确是一个伟大的制度创新。它彻底改变了慈善的传统组织模式，使捐赠出去的私有财产既保持其私有特征，同时又具备法人治理结构的性质。由理事会或董事会负责决策的这种结构，使慈善组织在外界环境发生变化时，捐赠人能够“赋予受托人及其继任受托人具有重新界定慈善机构目标的责任”。^②这样的组织形式不仅适用于基金会，而且适用于一切愿意使用法人治理结构的非营利机构，包括医院、大学、老人院、研究院等。捐赠人可将其财产以信托声明或协议的方式，转交给受托人管理。

三 国外法律中对基金会的界定和分类

对于基金会的界定，一般认为，它与其他非营利组织的不同点主要体现在活动的主体不同，并非是一种成员的活动而是资产或资金的活动，是财产的集合而非人的集合。对于基金会的法律界定，英美法系和大陆法系各不相同。在同种法律体系中，各国的法律不同，界定也不同。

如前所述，英美法系对于基金会的界定来自信托制度。只是信托制度产生于现代基金会诞生之前。信托财产可以构成一个单独的基金，受托人根据信托条款和法律给予他的特殊义务，例如慈善信托的义务，管理、使用或者处分这个基金（信托财产）。可见，信托制度不是为基金会所设立的，而是基金会这类组织的财产的本质是慈善性质的信托财产，应该遵循信托制度的基本概念进行管理。

在英国、澳大利亚、香港等英美法系的国家和地区，由于关于非营利组

① 托马斯·西尔克：《亚洲公益事业及其法规》，中国科学基金研究会主译，科学出版社，1999，第41页。

② James Allen Smith. *The Evolving American Foundation, Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*. Indiana University Press, 1999, p. 38.

组织的法律形式是逐渐积累起来的,所以基金会可以采用慈善信托的形式,依据信托法不办理正式的法律登记,也可以办理正式结社的法律手续,以及选择公司的登记形式。这种公司是一种特殊的公司,尽管各国对其称呼不同,有的称为非营利公司或者慈善性公司,有的称为公众性公司或者有担保的有限公司。

美国没有关于基金会或非营利组织的法律,而是用限制或激励程度不同的税法条款来区分不同类型的非营利组织。

在大陆法系中,基金会是私法人性质的公益性财团法人。大陆法系中的私法人分为社团法人与财团法人。社团法人是人的组织体,各种公司、合作社、各种协会、学会等都属于社团法人。财团法人是财产的集合体,各种基金会、私立学校、医院、图书馆、博物馆、科学研究机构、宗教教堂、寺庙,以及孤儿院、救济院等慈善机构都是财团法人。财团法人的实质在于其财产捐赠(endowment),它的设立基于捐助行为或者遗赠行为。公益性的受赠财产形成的财团法人叫做基金会,它依照章程而独立运作,不受捐助入或者遗嘱执行人的干涉。^①

对于基金会的分类,当今世界上基金会规模最大、组织最多的美国有两种分类方法。一是按照基金会的资源来自公众或者私人,分成公共类和私人基金会。公共类型的基金会资源的1/3或者1/3以上来自公众的捐助,低于这个比例,尤其是公众的捐款的支持率低于10%的基金会,属于私人基金会。另一种分类方法是美国社会惯用的分类方式,按照基金会发起者的性质,将基金会分为独立基金会、运作基金会、社区基金会和公司基金会四类。独立基金会是家族型的,历史最悠久的洛克菲勒基金会、卡耐基基金会都属此类。运作基金会的历史比较短,它的资金主要用于自己成立基金会时就决定了的项目而不是分配这些资金给其他非营利组织做项目。社区基金会一开始由几个社区内的中产阶级合伙发起,在后来的历史演变过程中形成主要由社区公众筹款用于社区发展的公共类型的基金会。公司基金会一般由一个大公司发起,公司根据规划,每年将自己的一部分利润放在基金会里运作,用于公益目的。这类基金会一般有非营利公司法人的身份,不过对于公司的依赖性是很强的。^②

① 葛云松:《中国的财团法人制度展望(上)》, <http://www.law-dimension.com/detail.asp?id=898>。

② Stefan Toepler, "Operating in a grantmaking world: reassessing the role of operating foundations", Helmut K. Anheier, Stefan Toepler, eds. *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*. New York, Plenum Publishers. 1999.

根据美国税法 501 (C) (3) 的条款^①, 只有社区基金会完全符合公共慈善机构的标准, 脱离了私人基金会的范畴, 可以获得最高的免税待遇。而对于私人基金会, 美国的税法规定了一系列譬如规定强制性支出、投资收入税的比例等多项限制条款, 以制约私人基金会可能发生的假公济私、损害公益的行为。

还要注意的, 在现代, 基金会代表的是公益性财团这类非营利组织的性质, 而不仅限于名称。一些具有基金会性质的组织未必都用基金会作为自己组织登记的名称。例如在美国, 历史悠久的社区基金会在组织名称中还是以“基金会”作为称谓, 而后来成立的同样性质的社区基金会往往选择了其他更有社区特征的名字, 而不再叫某某基金会。还有一些从事公共募捐的慈善机构, 例如美国的联合之路 (United Way), 从未叫过基金会, 却每年筹款 30 亿美元以上, 其资金规模和社会影响力远远大于许多基金会。

还有一种分类, 是根据基金会所从事社会公益服务的领域进行的。只是, 一般而言, 大型基金会总是从事多个社会服务领域, 因此很难进行单独领域的统计, 即便进行也只能看个大概。例如, 根据台湾喜玛拉雅基金会对于台湾 337 家主要基金会的调查, 按照各个基金会自填服务领域而且进行复选的原则进行统计, 结果是: 文化教育类 32.6%, 社福慈善类 22.4%, 文化艺术类 15%, 医疗卫生类 8.2%, 社区营造类 4.1%, 其他类 8.2%。^②

第二节 中国基金会的界定和发展历程

一 中国法律对基金会的定义与分类

根据我国很多学者的观点, 中国的基金会和民办非企业单位法人本质上都属于大陆法系中的财团法人。而国际社会认为, 中国的法律体系是受孔子一法家、大陆法系和社会主义法系三类法系影响的尚不成熟的法系。^③

在我国先后颁布了《基金会办法》(1988) 和《基金会管理条例》

① 美国税法 501 (C) (3) 规定的免税组织 (通常称为慈善组织) 有: 为宗教、慈善、科学、公共安全实验、文学、教育、促进国家或国际业余体育竞赛以及预防虐待儿童或动物而建立和运营的法人社团、社区金库、基金会, 其净收入不是为了保证使私人股东或个人受益, 其实质性活动不是为了进行大规模宣传或影响立法, 不以公共职位候选人名义参加或干预任何政治选举。见贝奇·布查特·阿德勒等著《美国慈善法指南》, 金锦萍、朱卫国、周虹译, 中国社会科学出版社, 2002。

② 喜玛拉雅研究发展基金会:《台湾 300 家主要基金会名录》, 财团法人喜玛拉雅研究发展基金会, 2005。

③ 托马斯·西尔克:《亚洲公益事业及其法规》, 中国科学基金研究会主译, 科学出版社, 2000, 第 13 ~ 14 页。

(2004), 两部行政法规中给出的基金会定义略有不同。《基金会办法》第2条规定, 基金会是指“对国内外社会团体和其他组织以及个人自愿捐赠资金进行管理的民间非营利性组织”, 是“社会团体法人”。《基金会管理条例》(以下简称《条例》)第2条规定, 基金会是指“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”。后一个定义将捐赠物以财产来替代资金, 指明机构的公益性质, 并以非营利法人来替代社团法人, 表明了新的行政法规更倾向于必须区分基金会与社团。只是中国的法律中还没有财团法人的概念, 所以用了“非营利法人”这个词。

中国基金会的合法分类, 属于2004年《基金会管理条例》的创新内容。根据条例, 中国基金会分为公募基金会与非公募基金会两类, 并且按照募集资金的地域范围, 将公募基金会划分为全国性和地方性两类。公募基金会与非公募基金会的本质区别是, 前者可以直接向社会公众公开募捐筹款, 后者则不行。表面上看, 这个分类类似于美国关于公共筹款机构和私人基金会的分类, 其实不然。因为非公募基金会不仅可以包含私人基金会, 而且还可以容纳不公开向社会募捐, 以动用社会关系募款和接受捐款的公共性质的基金会, 这就保护和促进了小型公共筹款组织的发展。

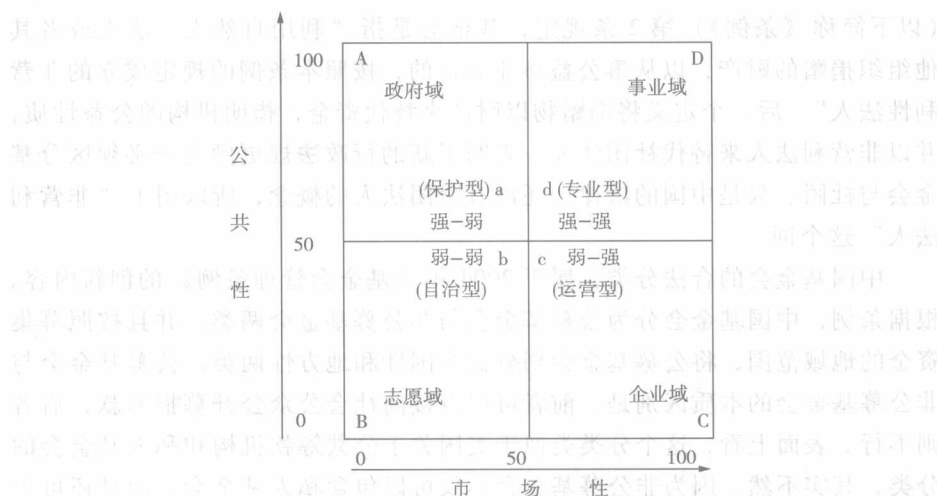
在中国基金会与非营利组织研究当中, 还产生了类型分类法。

第一种类型分类, 其依据是基金会(也包括其他非营利组织)与政府关系的密切程度。例如, 将“官办”与“民办”作为谱系的两端, 在纯官办和纯民办基金会的中间, 再划分官办民助型与民办官助型两类。^① 纯官办基金会的例证为国家自然科学基金和国家社会科学基金, 但根据《基金会管理办法》, 这类组织不属于基金会, 而是国家出资的事业单位。官办民助型基金会, 例如宋庆龄基金会。民办官助型基金会有些争议, 一般指基金会运作、管理及工作模式是自行决定的, 政府部门以资金支持、组织介入等方式进行帮助。这类基金会很多, 迄今为止, 大部分国家登记的基金会都属于此类。至于纯民办基金会, 如吴作人国际美术基金会、李可染艺术基金会、北京国际艺苑美术基金会等。也有人将“官办”与“民办”作为你中有我、我中有你的诠释, 划分了纯官办基金会、具有民办色彩的官办基金会、具有官办色彩的民办基金会三类。^②

① 参见商玉生《我国基金会的现状及体制分析》, 中国民间组织网, <http://www.chinanpo.gov.cn:8000/web/showBulletin.do?type=pre&id=15757&dictionid=1835&catid>。

② 谢宝富:《当代中国公益基金会与政府的关系分析》,《中国社会科学院研究生院学报》2003年第4期。

第二种类型分类，其依据是基金会的社会定位，它由社会组织的公共性与市场性的不同组合而定，见下图。



上图的模型以社会组织的公共性（公共性质的程度）和市场性（市场性质的程度）为纵、横轴，在中间部位交互分割而成四个象限，这四个象限就是公共性与市场性不同程度的组合，分别为政府域（强弱组合）、志愿域（弱弱组合）、企业域（弱强组合）、事业域（强强组合）。非营利组织位于版图的中间部位，既不是纯粹的公，也不是纯粹的私。对应于前面的四大领域的组合，可以将分别处于政府域、志愿域、企业域和事业域的非营利组织的社会类型定位为保护型、自治型、运营型和专业型。那么，基金会作为非营利组织的一种类型，也同样可以这样划分。那么，保护型基金会主要体现政府的社会政策保护，例如扶贫基金会。自治型基金会是民间自治性质浓厚的独立基金会，资金来自个人捐款和社区捐款，使用也是有范围的。运营型基金会的主要财产是资金，因此它必须强调市场化的资金运作以保障公共金融资产的保值增值。非公募的私人基金会和公司基金会应该属于此类。在2004年《基金会管理条例》公布之前，大陆几乎没有这类基金会。目前，除了翟美清、刘志强夫妇的香江集团兴办的基金会之外，还有一批非公募基金会在注册中。专业型基金会的公共性质和市场性质都很强，它拥有大量的资产，进行专业化的运作，凡是运用捐赠资产建立的大学、医院、老人院、文化娱乐设施，换言之，大略可归入公益性财团法人的专业机构，都该属于这一类。凡是向公众募款而且承诺将款项用于公益项目的基金会也属于这一类。因此，我国几乎所有带中国字头的基金会大约应该归入这一类。

二 中国基金会的发展历程

谈起基金会的历史,大家都会提到我国第一家正规的国家级基金会——中国儿童少年基金会。它成立于1981年。不过,其实民间自办的基金会要早于这个时间。中国的基金会地区是改革开放的产物。最明显的表现是在南方沿海地区,由于经济的高速发展,以及海外华侨纷纷在国门打开后报答养育之恩,各种称为基金会的社会组织层出不穷。甚至顺德的有些乡镇,村村都成立基金会,一个镇有十几、几十个基金会。江西还有称为储金会的村庄组织。据民政系统在1986年的统计,各地利用救灾扶贫建立的基金会还有6000多个。在《基金会管理办法》(以下简称《办法》)出台之前,基金会在没有任何法律登记规定的条件下发展,自然是鱼目混珠、泥沙俱下。

1988年9月,《基金会管理办法》出台,到2004年5月新条例颁发实施,这一阶段是基金会规范发展的阶段。根据当时的情况,《办法》规定基金会的注册资金最低10万元,而且成立一个基金会不仅需要一个政府部门承诺予以主管,还需要中国人民银行非金融管理司给予审批,最后还要报国务院通过,才能予以履行登记手续。这样的登记前的必备条件和程序,已经超越了行政法规。可见基金会在规范发展的同时也被限制发展。

自然,这个阶段基金会的限制发展具有一定的历史背景。每当政治上处于紧张状态,基金会和社团就要进行清理整顿,发展自然受限。根据民政部的资料,2004年3月新的《基金会管理条例》颁布前,全国登记注册的基金会约有1200家,其中全国性基金会80余家。其中除了1989年和1995年成立的基金会数目较多外,其他各年的数量很少,1999年的数量为零。

2004年6月1日,《基金会管理条例》实施,基金会发展进入了一个新的阶段。可以说,新的条例的出台,是中国基金会发展的转折点,其主要意义在于开放。不仅允许非公募的民间基金会登记注册^①,而且,境外基金会也可准入中国。据民政部最新统计数据显示,2005年末,全国共有基金会975家,当年批准登记注册的158家。975家中,公募基金会721家,非公募基金会253家,境外基金代表机构1家;在民政部登记的全国性基金会97家。^②

① 2004年在民政部新登记的基金会有7家,3家公募基金会,4家非公募基金会。北京新成立了15家非公募基金会;上海首批成立了上海复旦大学教育发展基金会等4家非公募基金会。

② <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=22368&dictionid=2203>.