



CHINA DEVELOPMENT BRIEF

2010春

中国发展简报网址 | www.cdb.org.cn SPRING

北京公旻汇咨询中心 编

中国发展简报

第45卷

知识产权出版社

2010年 春 No.45
www.chinadevelopmentbrief.org.cn

中国发展简报

CHINA DEVELOPMENT BRIEF

北京公旻汇咨询中心 编

春

知识产权出版社

内容提要

《中国发展简报》(中文)由北京公旻汇咨询中心编写,结合其网站(www.cdb.org.cn)为 NGO 的行动者和关注 NGO 的公众提供实时的有关发展问题的资讯、报道,刊载 NGO 自身发布的信息,并发布相关咨询意见和研究成果。北京公旻汇咨询中心还有选择地参与某些领域 NGO 的倡导行动,希望这些行动有助于改善 NGO 的总体生存空间和法律环境。

读者对象: 社会发展及 NGO 领域工作者,广大社会公众。

责任编辑: 龙 文

装帧设计: 一 岸

插图设计: 陈 晴

图书在版编目(CIP)数据

中国发展简报. 第 45 卷/北京公旻汇咨询中心编. —北京:知识产权出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 80247 - 964 - 7

I. ①中… II. ①北… III. ①社会工作 - 中国 - 丛刊 IV. ①D632 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 052361 号

中国发展简报 (第 45 卷)

Zhongguo Fazhan Jianbao (Di 45 Juan)

北京公旻汇咨询中心 编

出版发行: **知识产权出版社**

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话: 010 - 82000887 82000860 转 8123

印 刷: 北京富生印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/16

版 次: 2010 年 4 月第 1 版

字 数: 160 千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编邮箱: longwen@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 5.5

印 次: 2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 16.00 元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 964 - 7/D · 965 (2891)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

本书获福特基金会和全球绿色资助基金会资助

主 编：付 涛

主任编辑：刘海英

编 辑：王 辉

责任编辑：王 辉

网站编辑：郭 婷

行政支持：张耿瑞 闫慧颖

北京公旻汇咨询中心 编

电话：+8610 -6407 1400, 8402 5759, 8402 2532

传真：+8610 -6401 7737

电邮：office@cdb.org.cn

地址：北京东城区北河沿大街嵩祝院北巷钟鼓胡同 15 号 (100009)

网址：www.cdb.org.cn

近期在公益圈内外沸沸扬扬的两起风波，都与政府对 NGO 的资源管控有关。

2009 年的风波，缘于若干家公益基金会 2008 年初被要求就捐赠收入缴税，基金会联名提出异议，不料等待的结果却是财政部和国家税务总局在 11 月 11 日联合下发的“越来越收缩”的两则通知。通知对非营利性组织免税资格认定管理和企业所得税免税收入范围作了明确规范，规定捐赠收入属于免税之列，但前提是机构需要进行免税资格申报并获批。而据报道，当青基金会财务人员找到北京税务征管机关申报，结果是无人接收，因为新的财税通知还没有进入地方税务实操系统，事情仍然悬而未决。

此外，通知明确规定对基金会的增值收入进行征税，压缩了 2008 年 1 月 1 日开始实行的新的《企业所得税法实施条例》中对非营利机构的营利性收入免税的议价空间，还将政府购买服务取得的收入也排除在免税收入之外。此举激起公益界强烈反弹，包括南都、青基金会、友成等基金会在内的公益基金会再度联名抗议。今年两会期间，全国人大常委、民进中央副主席朱永新也针对这两个通知提交了议案，建议国务院法制办、财政部和国家税务总局对上述两项通知进行合法性审查和修改。

一波未平，一波又起。今年 3 月 1 日正式实施的《国家外汇管理局关于境内机构捐赠外汇管理有关问题的通知》刚一出台，就让草根 NGO 猝不及防。

通知规定，接受国际捐赠的国内机构，要向开户银行提交相关材料办理手续，其繁复程度因机构类别不同而异。针对企业设定的条件最为严格，而县级以上（含）国家机关、不登记和免予社团登记的部分团体，只需提交申请书就可办理，在管理上体现了亲疏有序的差异化政策。一家工商登记的组织因一笔小额捐赠刚刚到账，干脆直接撞到了“枪口”上。拿着捐赠协议接洽公证机构，它们要么以尚无先例打起太极，要么要求国外捐赠方到场。

这项捐赠新规的可操作性大有值得商榷之处。国内的公证机构是否有能力去核实捐赠协议的真伪？如果不能，公证程序必然流于形式，无法满足真正的监管意图。此外，要捐赠方千里迢迢到场公证，在多数情况下，很可能等于将捐赠方拒之门外。

政府加强外汇监管，杜绝利用捐赠洗钱，出台新规无可厚非。但如果缺乏可操作性，必然有违“完善捐赠外汇管理，便利捐赠外汇收支”的目的。

有理由担心，对工商登记的组织而言，如果没有可行的折中办法，新规将大大提高此类组织接受国际捐赠的门槛，进一步压缩它们的生存空间，给本已举步维艰的草根组织雪上加霜。

两起风波中，有关部门以自我为中心的决策色彩，在当下公共舆论普遍倡导公众参与的背景下，显得格格不入。

第一起风波中，联名的基金会就对《非营利组织资格认定通知》制定部门的主体资格提出了质疑。它们认为，非营利组织的认定管理办法应该由国务院财政部、税务主管部门会同国务院非营利组织的登记管理机构，以及非营利组织的有关主管部门共同制定，但这个通知，却是由财税部门单方面主导，“使一些规定内容脱离非营利组织管理工作的实践，对非营利组织权益方面的因素考量严重不足”（徐永光语）。

相关部门并没有在涉及的组织中充分进行调研和意见征集，是相关政策出台遭遇反弹的一个重要原因。在基金会的免税资格报批上，基金会踢了皮球。在涉及捐赠的外汇管理新规出台后，银行、公证等部门也缺乏相应的协调，无从体现公共服务的效率。由于缺乏常态的政府和公民社会的对话沟通机制，非营利组织都是单纯的政策规范对象，相关组织只能被动接受从天而降的规定，引发了公益组织的困惑、不解甚至愤怒。

两起风波虽然涉及不同部门，似乎并不关联，但仍不由让人担心本土组织筹资和运作环境似乎有收紧之虞。在2004年新的基金会条例出台之后，近年来出现了私募基金会创新发展的良好势头，一些公募基金会也频现开明的转型之举，开始向草根组织投入资源。独立的民间资源的注入，使公益领域出现了多元并举的活力。但从数量、影响力和掌握的社会资源等方面而言，与中国目前庞大的经济总量相比，与转型期社会对公共服务和社会正义的需求相比，包括基金会在内的各类公益组织，仍然还处于供应紧缺、亟需鼓励的成长阶段。

国力强盛之下呈现给世界的，应当是一个自信的中国，一个更为宽松的民间公益的环境。近年来，从民间组织的注册管理、政府采购，到鼓励在民间组织中建立党支部，诸多举措体现了政府近年来对公益领域的积极介入态势，与市场领域的“国进民退”形成了有趣的呼应。然而，政府在顺应民意，努力担当起更大的公共责任的同时，还需要谨慎思考担当这种责任的方式，给公民社会留下自主发展的空间。

时讯	《中国银行业环境记录 (2009 NGO 版)》即将付梓出版.....	1
关注	慈善会系统的转型去向	3
	中国扶贫基金会迈向国际化	7
	资助方与受助方需建立平等的伙伴关系	10
专题	哥本哈根：压力和挑战中的中国元素	12
	哥本哈根的思考	17
	气候公正运动：自下而上的全球化	21
观察	蜀光：西南本土 NGO 的实践样本	27
	社区的故事	28
	NGO 携手政府参与式扶贫	33
	蜀光的工作手法	38
	观察：在低调中思考和行动	41
域外	旧金山湾区环保 NGO 访问掠影	43
实践	在市场与公益之间寻找平衡支点	48
	“公平贸易”能否保障弱势生产者公平受益	55
特别报道		
	当前农民合作组织发展的特点和分析	57
	酸甜苦辣合作社	62
	杨云标：合作社内部要形成“心灵凝聚力”	62
	白亚丽：推动合作社的思考	63
	徐华朝：我们的有机种植合作社	64
	一个“失败”的牧区合作社实验	65
	百信与益民：“金融新政”下的资金互助社	70
	非平衡发展中的合作社	75
机构	打工子弟爱心会	79
	JA 中国（国际青年成就中国部）	81

《中国银行业环境记录(NGO 版)》即将付梓出版

近期，一份名为《中国银行业环境记录(NGO 版)》的研究报告将付梓出版。这份有关中资上市银行绿色信贷执行情况的总结报告由于晓刚、向红梅、朱艳玲执笔，是绿色流域等9家国内NGO发起的“中国绿色金融倡导活动：‘绿色银行创新奖’评选”活动的又一项产出。在NGO和经济观察报联合举办的2008、2009年两届评选活动中，福建兴业银行均拔得头筹，获得绿色银行创新奖。

报告将14家中资上市银行纳入评价^①，从它们的绿色信贷政策履行情况来反映中国银行业的环境趋势。报告在指标和评价范围上借鉴了国际NGO已有的一些针对银行环境和社会表现的评价指标。如银行监察组织开发的监测50余家国际商业银行的指标，并考虑我国银行业绿色信贷刚刚起步的现实情况予以简化，采用了较初级的8个指标，覆盖以下的评价范围：（1）银行的环境政策标准和措施；（2）绿色信贷专责机构设置；（3）银行在实际信贷操作中执行绿色信贷的力度（退出“两高”行业和进入环保行业）；（4）与更为严格的国际原则接轨程度；（5）银行环保信息的披露程度；（6）银行自身的环境意识和节能环保表现；（7）银行对外（同行和客户）倡导绿色信贷活动；（8）银行在环境表现方面获得的社会评价。

报告还在总体评价的基础上，对这些银行的绿色信贷的履行特点进行了描述。在最后的附录部分，除增加了在华3家大型外资银行^②在中国的绿色信贷情况的资料作为参照，还包括在华外资赤道银行环境政策、有争议的项目融资、中国节能环保项目案例以及相关政策及文件等内容。

绿色金融是近年来环境NGO开始积极关注的

领域，报告对NGO发起项目的背景、绿色金融和绿色信贷的含义进行了介绍。深入追踪每一个有环境影响的大型项目，就会看到背后商业银行的影子。长期以来银行更多地考虑投资回报，较少关注贷款项目所产生的环境和社会影响。而许多造成污染和社会稳定问题的开发项目也给银行带来经营风险和不良声誉。一些不负责任的贷款项目侵害了本国和他国可持续发展所基于的环境资源，带来了巨大的社会成本，引发了本国和发展中国家人民和NGO的质疑。

银行应该也完全可能转变为推动可持续发展的力量，但这个过程并非一蹴而就。

首先，银行应该制定可持续发展政策及严格的贷款审核标准。政府的绿色信贷政策可以作为银行业转变的指导，但实现转变还需要各个银行制定可操作的，涵盖主要行业客户和对环境和社会产生影响的领域，针对项目制定具体的政策和标准。国际上已有一些相关的银行业国际准则，如《赤道原则》可供借鉴。

其次，银行应该建立和配置相应的机构和人员，赋予强有力的权限，使他们有能力在日常的金融服务中严格地执行政策和标准，积极防范环境和社会风险。

再次，银行还应该运用金融杠杆积极引导客户发展绿色经济和低碳经济。

最后，银行应该建立环境信息公开制度和问责制度，以更加开放的态度接受社会监督，不断提高社会公信力。

为了促进银行和金融业实现这个转变，政府、银行、企业和NGO都需要参与其中，扮演各自的

① 中国工商银行，中国建设银行，中国银行，华夏银行，兴业银行，交通银行，上海浦东发展银行，深圳发展银行，招商银行，中国民生银行，北京银行，宁波银行，南京银行，中信银行。

② 花旗银行（中国），汇丰银行（中国），渣打银行（中国）。

角色，发挥不同的功能。政府是政策和规则的制定者和监督者，政府环保部门在 2007 年出台的绿色通道政策起到了很好的引导作用。银行金融业提供融资服务，是企业和项目投资的主要参与者，对具体的项目融资拥有决策权，承担资金风险和项目带来的社会、环境风险。企业是产品和服务提供者，极有可能也是资源消耗者和污染排放者。他们对生产过程中的排污和耗能行为负有直接的和主要责任，在法律、政策和银行资金的引导下，有可能转向资源节约和环境友好的生产方式。普通公众是产品和服务的消费者，也是环境污染的受害者。作为纳税人或可能的普通投资者，对银

行可持续发展决策有潜在的影响力。代表他们利益的民间环保组织是银行和金融业环境和社会政策的倡导者和监测者。国际上的赤道原则就是由民间环保组织首先倡导而银行回应产生的。政府、银行、企业、NGO 积极互动，才能实现银行的绿色转变。

由 9 家 NGO 发起的中国绿色金融倡导活动：“绿色银行创新奖”评选和《中国银行业环境记录（NGO 版）》的调研和报告发布，是 NGO 积极承担和发挥自己角色功能、进行绿色金融倡导的尝试。

（吕 航）

《中国发展简报》2009 年全套征订启事

《中国发展简报》创刊 12 年来，积极将信息与 NGO 业界、政府部门以及关注公民社会发展的群体分享，独立、客观和真实地报道、分析中国公民社会和国际/国内 NGO 的动态和发展，并致力于促进正在兴起的非政府组织进行能力建设。它已成为一个重要的业界信息交流平台，也是公众、政府部门和研究机构观察、研究公民社会的窗口。

《中国发展简报》2001 年开始出版中文刊，目前一年出版四期。现有少量 2009 年全套（四本）可供订阅。每套售价 50 元，国际邮寄地址（含港、澳、台）每套 50 美元（含邮费）。

因数量有限，请有意订阅者尽快联系知识产

权出版社确认订阅者姓名或单位、订阅套数和邮寄地址。

联系人：龙 文

电 话：(010) 82000860 转 8123

Email: longwen@cniipr.com

书款请汇至如下账号，并在汇款摘要中注明“中国发展简报”（如未填写请汇款后与联系人确认），款到发书。

户 名：国家知识产权局知识产权出版社

账 号：0200010009004601324

开户行：中国工商银行北京北太平庄支行

慈善会系统的转型去向

◎ 王 辉

2009年10月底，清华大学NGO研究所邓国胜副教授应邀参加了NGO互动网举办的沙龙，对慈善会提出了尖锐的批评。其后，他的观点在《中国社会报》上一经发表，引来学界、慈善界、政府官员的激烈争论，相关话题一时间沸沸扬扬。但舆论漩涡中的中华慈善总会一直没有表态和回应。年前曾为此积极筹备的媒体见面会，直到春节结束后，也未能如期举行。笔者多方联系采访，也未能如愿。看来，慈善总会对此保持了低调。

当时做客沙龙时，邓国胜直言，“中国慈善会严重影响中国慈善事业的发展。”他认为“慈善会系统自主化程度比较低，尤其是越基层的慈善会，独立自主的程度越低，很多到省级的慈善会基本相当于一个民政部门的处室，如果这样发展，中国慈善事业是没有希望、没有前途的”。

其后《中国社会报》上的“谁阻碍了中国的慈善事业发展”这句诘问，在指向慈善会系统的同时，也给我国的慈善事业带来反思。

自1994年中华慈善总会首开“慈善会”之风成立，到如今，慈善会系统在全国已有270家团体会员，形成了覆盖全国的慈善体系。走过的15年风风雨雨中，慈善会系统在为中国慈善事业做出发展贡献的同时，自身也因与行政权力过度接近带来的社会资源垄断等系列问题而备受指责。此番争议，不过是该系统脱离社会期望所引发的又一次舆论爆发而已。

曾领慈善风气之先

20世纪90年代初，慈善会自上而下成立起来，并建立了一套自己独立运行的慈善运作系统，它们与各级政府之间建立的微妙关系，使其有了

一个与“民间”、“草根”相对的名称：“官办”。尽管总会当时是在“无一分财政拨款，无一个行政编制，无一位政府在职官员”的情况下成立的，但官办的色彩并不因此而减弱，在各地慈善会那里，这种色彩更加浓厚。

自古以来，我国民间有着良好的民间慈善文化和传统，但到1949年以后，这个传统被中断了。慈善在新的时期被认为具有宗教和迷信色彩，且不符合社会主义意识形态，故被定性为“伪善”。在这样的认识下，原有的慈善活动通通归人民政府主导，由单位等形式代替民间行动。

直到20世纪80年代改革开放初期，社会舆论才慢慢接受“慈善”的概念及慈善活动。政府也开始意识到慈善的重要性。由于当初民间慈善意识和能力尚不成熟，为推动慈善事业发展，政府介入慈善并积极推动，出台了相关的政策法规，并发起成立了一批早期的官办慈善组织。中华慈善总会正是在这样的背景下应运而生，其后各地民政部门也相继成立地方慈善会。

但这些慈善会大多数都是由各地民政部门发起成立，很多甚至直接隶属于民政部门的一个处室或科室。当地方慈善会借助着这些特殊身份进行行政劝募时，其天然具有的资源垄断性，必然挤压其他民间组织的生存空间。此外，通过行政手段的劝募，也不利于培养公民的现代慈善意识和自主性，对慈善文化也起到一定的破坏作用。

来自社会的转型期待

对慈善会发展至今给中国的慈善事业做出的历史贡献，邓国胜表示认同。但是邓进一步提到，慈善会当初成立时，声称“政府今天的介入，是

为了明天的退出”，可迄今为止，慈善会系统似乎并没有表现出还慈善于“民间性”的意愿。

邓国胜认为，“慈善会借助政府的权力已发展起来，目前已有15年的历史之久，所以应该有所转型，否则会固化成慈善会的既得利益。”中国社会科学院社会政策研究中心副主任杨团也表达了同样的观点。她认为，“慈善会应该考虑自己走过的15年历史。15年对慈善会来讲，应该是一个少年了，它应该比那些刚刚才成立三五年的组织要成熟很多，所以更应该来反省。”

杨团曾在中华慈善总会成立之初就担任其常务副秘书长，达5年之久。她明确表示，如今的慈善会比她当时在位时，官僚化更严重一些。“这些年慈善会是朝行政化方向走，而不是朝民间化的方向发展。”

在《中国社会报》上，地方慈善总会和一些政府官员对邓的观点予以回应，不同意邓国胜的“慈善会阻碍了慈善事业发展”的论断。江苏省慈善总会秘书长毛尚会甚至还拿慈善会与中国红十字相比较，以此来论证“慈善会促进了慈善事业的发展”。毛认为红十字的官办色彩比目前的慈善会浓厚得多，理由就是红十字会的管理目前仍参照国家公务员的身份和待遇。

外界的指责让地方慈善会感到自己不被社会理解，甚至觉得委屈。对此，杨团的看法是，她理解慈善会系统与红字会系统的这种“比上不足、比下有余”的委屈，但“也不要怨天尤人”，所以仍要反省自己走过的15年的路。

邓国胜则回应，“红十字会不是说没有行政权力。只是相比较而言，红会在（掌握的）政府的公权力方面小一些。但这并不意味红会系统就没有问题了。但与慈善会相比，红会对慈善文化的影响力要小一些。”言下之意，他批评慈善会而非红会，板子并没有拍错地方。

在法律上，慈善会系统与红会系统也有着重要的不同。邓补充，前者的法律法规依据主要是国务院通过的《社会团体登记管理条例》，而红会系统则依照1993年全国人大常委会通过的《中华人民共和国红十字会法》。这也算是回应了地方慈

善会拿红会作“挡箭牌”的言论。

更有业内声音指出，1998年中华慈善总会加入国际联合劝募协会后，并没有按照国际联合劝募的规则，将募集来的资金用来支持民间慈善组织，相反更习惯在慈善会系统或政府系统内部消化这些募集的资源。

此外，让很多其他公募基金会羡慕不已的是，在一些重大灾害发生之际，慈善会还常常获得政府的特惠，和红会一起独揽劝募的资格。对此，邓国胜提出异议：这种劝募资格“是通过民政系统内部文件规定的——慈善总会可以劝募，但这与国务院颁布的上位法《基金会管理条例》形成冲突”。

在笔者就“慈善会拥有的募款资格”向民政部慈善和社会捐助处郑远处长求证时，他证实这是在民政部前些年的一个文件中明确的。“慈善会目前做的事情，（民政部门）视同于它是一个公募基金会。”他还同时提出，慈善会系统目前遇到的核心问题是，“它的社团性质的治理结构与担负公募基金会的责任在法理和操作上均有一定的矛盾，应研究并做适当调整。”

慈善会改革，政府也应该改革

但慈善会系统的问题，早已超越了是否具备公募基金会资格这样一个技术问题，它还具有体制上的含义。慈善会一旦搭上行政权力这个便车，大量的慈善资源则归入其中，使其他民间组织缺乏公平的竞争机会。曾几何时，东南沿海某些城市由政府掀起的“慈善风暴”一度甚嚣尘上，后虽有所收敛，然时至今日，政府借助行政权力干预慈善的新闻仍不绝于耳。

邓国胜在最近的调查中还发现，个别地方的民政部门怕分流资源，甚至不准许企业或个人成立非公募基金会，所以后者只能以“××××专项基金”的形式挂靠在慈善会系统下，或直接将钱捐给慈善会。

如何界定政府权力与慈善的边界，邓教授认为，“政府应该是协助，而不是代办。地方政府往往把握不好度，经常越界。政府一旦发起活动，

企业不得不捐。这其实是一种利益的交换，而不是发自内心的慈善，对地方的慈善文化起到一种破坏的作用，不利于培育良好的慈善文化。”

“慈善文化更多的是基于公民的一种自愿参与，被动和强迫性的慈善行为会导致公民可能对慈善会产生一种逆反心理，有时候还会形成恶性循环。”邓补充道。

不过，民政部慈善和社会捐助处郑远处长也提示，各地的慈善事业发展情况和阶段不同，存在的现象既有不合理的地方，也有合理的成分。目前应探讨如何引导，逐步完善和改进不合理的因素。对目前的慈善发展模式，一棍子打死不利于摸索，要允许一些地方开始实践。“就像改革开放初期一样，大家都是摸着石头过河。”

郑认为，现在的状况既有政府部门和一些工作人员的观念还不能完全适应现代慈善事业发展的需要，主动采取政府购买慈善组织服务的意识不强等原因，跟慈善力量本身承接大量政府委托服务的能力不足也有关系。此外，也涉及现有的体制机制，特别是事业单位体制改革进展不快等问题，使得大量本可以由慈善组织承担的工作内容，仍由事业单位在实施。

针对学者提出的“政府的参与压缩了民间的空间”观点，郑远处长表示不认同。相反，他坚信“慈善现阶段的矛盾，是整个慈善的空间没有有效开发出来。如果方式得当，政府的推动有利于慈善事业的开发。目前，政府在促进慈善事业发展中，越位实际上是显性的，而缺位的问题更突出。”问题在于，政府“参与”推动民间慈善的种种举措，似乎并没有让人看到明显的实效。

学者邓国胜认为关键在于政府和慈善会的关系，应该是“政社要分开，管办要分离”。而慈善会的整体转型并不会一帆风顺，最主要的阻碍来自慈善会系统内部，一是没有压力，社会包括学界对慈善会系统监督不够。二是没有动力。因为慈善会工作人员工资、收入很大一部分来源于地方政府，因此很难有跟政府主动脱离的意愿。三是没有能力。慈善会系统长期依赖政府，形成了一套与政府相似的行政官僚体系，缺少能力来推

动内部体制的改革。

对此，邓国胜解释说自己正在担当一个学者的角色，发出呼吁给慈善会施加一些压力，“推动慈善会系统逐步与民政系统建立更加科学、合理的工作关系，希望慈善会在未来能够发挥更大的积极作用。”此举得到了慈善和社会捐助处处长郑远长的认可和赞赏。

“越位”还是“缺位”

中国社科院社会政策研究中心副主任杨团毫不客气地指出，慈善会目前体制转变还在其次，关键是如果民政部门不改变目前与慈善会系统的关系，慈善会的转型成功仍不可指望。

杨团认为，中国的社会组织以与政府的关系远近形成了差序格局。社会组织越是靠近政府，拥有的资源优势、资源配置和组合的权力优势就越多，发展的条件就越好。无疑，中华慈善总会及各地慈善会处在这种格局的最里层。

此外，更重要的是，民政部门不仅是慈善会系统的登记管理部门，同时又是负责慈善事业发展的部门。正是这种慈善会与民政部门的“天然”关系，很大程度上让慈善会系统直接或间接成为民政部门在各层级或各地方开展慈善事业的最有利、最便捷的通道和载体。

2004年，党的十六届四中全会明确指出，要“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”，将发展慈善事业作为社会保障体系的重要组成部分。这意味着政府对慈善的态度，不仅仅停留在政策、法律空间的创造上，更多的时候，是把它作为自己的政绩来抓。

杨团解释，“地方政府对该政策的理解有误”，使得政府热衷慈善，以此来增加自己的政绩和名声。尤其是在2006年左右在沿海城市如山东、浙江刮起来的“慈善风暴”，采用冠名基金的方式向中小企业募集资源，在一定程度难以摆脱行政募捐的嫌疑。

但郑远长对地方探索发展出来的一些慈善模式持鼓励的态度。如2009年在媒体上闹得沸沸扬扬的河南荥阳政府表态“建立1000个慈善组织、

推举出 5000 个慈善大使”的做法，他认为应当在积极的层面上予以鼓励，目前应该鼓励对慈善事业发展不同模式的探索，现阶段可以是“百花齐放”，在此基础上逐步归纳和形成与我国发展阶段相适应的慈善道路。

在政府与慈善的关系定位上，学者们更多认为政府在慈善事业发展中出现了越位，甚至有部分学者认为政府为慈善事业成立一个部门的做法较为不妥。这个部门就是民政部在 2008 年新近成立的“社会福利和慈善事业促进司”。学者们担心，此举会强化政府在慈善中的力量，影响与民间慈善的关系。

而郑远长认为，目前的慈善事业发展，最主要的矛盾是政府在对慈善组织的监督、法律法规、政策制定等方面缺位，以及引导慈善行业建立当前急需的规则、程序、标准等方面的缺失，政府培育慈善组织的力度也不够。正是由于政府在这些方面的缺位，才导致了慈善事业发展的瓶颈。“现阶段缺位是主要矛盾，越位不是主要矛盾。”当然，他也担心政府在行政募捐上发生越位，特别是不希望政府部门直接募捐和接受捐款，更应该多做工作指导和慈善重点的引导工作。

慈善会系统的转型去向

“慈善会系统首先要与民政部门脱钩。”在此前提下，邓国胜给慈善会开出了三个转型方案：一是转型为政府财政支持的法定机构，自主运作；二是转型为独立的公募基金会，募款同时也可运作项目；三也是转型为独立的公募基金会，但与第二种方案不同是，要求慈善会成为真正意义上的联合劝募机构，并将募款用于资助基层社区组织开展慈善活动。相较而言，邓国胜倾向于第一和第三种方案，不同的地区可以因地制宜地采取不同的方案。

邓国胜说，转型的过程中，既要让慈善会与政府分离，同时也要给予一定的扶持，推动慈善会与政府建立新型的合作伙伴关系。

由于慈善会被“视为公募基金会”的关系，郑远长认为慈善会可以探索向这方面转型，但在

转型的过程中还需要进一步调整治理结构。此外慈善会系统在工作方式、方法上也有待提高，要加强平民资源的动员和开发。但他同时也强调，在社会各界讨论慈善会转型的过程中，也需要顾及慈善会在历史上发挥的作用，不能单纯以现在的矛盾而否认慈善会的贡献。

目前，中华慈善总会及地方慈善会并未对此回应。然而，已经有地方慈善组织先行一步，其转型发展的思路，足以让人对慈善会系统的转型抱有期待。

2004 年《基金会管理条例》颁布伊始，上海慈善基金会应声而变，完成了实质性的转变，由原有的社会团体身份转变成为一家专做筹资和拨款的公募基金会。上海慈善基金会常务副秘书长马仲器在接受采访时说，当初改变了理事会治理机构，减少了理事人数，但没有影响到基金会的正常运转。

另一方面，上海慈善基金会依据《基金会管理条例》来规范自己，如基金会每年要用掉上一年的 70%，以及人员成本不得超过 10%。但若是按照《社会团体登记管理条例》来规范，公募而来的款项并无这方面的支出要求。

此外，最大的变化在于基金会不再是自己一手募款一手做项目，而是逐步与其他的公益性组织包括草根组织进行合作。基金会除继续操作原有的一些品牌项目，同时“主要分管募钱，然后分配给公益机构使用”。马仲器介绍，自 2008 年 5 月起，上海慈善基金会就开始执行《上海市慈善基金会关于资助社会慈善公益项目的管理办法》，并开始接受上海市有关社会组织的项目申请，而之前主要是与是官办的机构合作开展项目。

马仲器解释，只要是民政登记的独立法人组织，都可以向上海慈善基金会申请项目。另外，基金会也不接受政府办的机构如事业单位的资助申请。

提及在《中国社会报》上有关慈善会与慈善事业发展的争论，马仲器认为这种讨论没有必要，关键要看发展，但立法是有必要的。“当下慈善事

(下转第 9 页)

中国扶贫基金会迈向国际化

◎ 王 辉

中国扶贫基金会很“超前”。

2004年，扶贫基金会将公益的视野放至全球，最早提出“向国际化发展”的总体发展战略。经过小心的探索和尝试，目前这个战略已悄然为扶贫基金会的未来发展打开新的局面。

国际舞台的需要和期待

向国际化发展，对扶贫基金会意味着什么？

用扶贫基金会副会长何道峰的话简单来讲，就是资助对象、资助人以及资助理念与方法三方面，都需要放到国际这个舞台上去看，原有的扶贫基金会工作范围将随之改变，扩至海外。

何道峰认为国际化战略的提出，与中国的经济发展和中国在国际舞台上的需要，以及国际社会对中国的大国角色的期待等外部环境的变化有很大的关系。

何道峰解释，人均年收入3000美元通常会带来的经济学上所讲的“刘易斯拐点”（劳动力过剩向短缺的转折点），这时本国的劳动力价格被迫提高，从而也使得人口红利逐渐减少，迫使本土的企业升级并走上国际舞台。其中慈善机构所需的资源、方法，也需要国际化。

此外，随着经济的发展，来自企业的慈善资源或捐赠会大幅度的上升，因此企业也会产生公益国际化的需求。伴随中国日渐从原来的受援国变成援助国，整个国际社会对中国都产生了新的期待。“你不能对世界的苦难，熟视无睹！你不能对非洲的难民，熟视无睹！你不能对世界存在的问题，熟视无睹！”访谈中，何充满激情的言辞令人动容。

“有了这种需求和期待，那就要我们响应这个变化，否则中国就不配在世界舞台充当一个大国

的角色。”外部环境的变化，促使扶贫基金会随之做出响应，20多年的运作经历，也使扶贫基金会在回应这些需求和期待上具备了相当成熟的经验和能力，何道峰说。

然而，即便是“胸怀伟大的理想”，在国际化战略的道路上，扶贫基金会还是走得非常谨慎，尤其是在提出这个战略的初期，完全没有经验，什么事情都要去摸索。

何道峰回忆，一开始涉足国际救援行动，扶贫基金会都是跟着国际组织一起合作，以期积累国际化发展经验。处处小心，担心出了问题就会被媒体扼杀在摇篮之中。

2005年以后，扶贫基金会曾先后与国际美慈等国际救援机构合作，向印尼海啸灾区、美国卡特琳娜飓风、巴基斯坦震灾以及非洲等国家提供紧急救援的物资、药品等。最近刚发生的海地地震，扶贫基金会也及时伸出援助之手，筹集到200多万人民币交给联合国在海地的救援机构运作。

外部环境也制约着扶贫基金会的“走出去”战略。在中国本土还有大量的贫困工作还需要做的情况下，为什么基金会要将眼光投向国际救援呢？2005年向美国遭受卡特琳娜飓风的灾民伸出援手的时候，就有人打进电话来骂：“你们有病啦？自己的事情不管。这件事情国家都不管，你伸手干什么呢”。

何道峰解释，每一个国家及其国民在发展过程中，所孕育的思想意识都在逐步发生着变化。每一个阶段都有不同的看法。这很正常。他还建议员工将这些外界的谩骂和批评录音，时常听听，以此对比来见证中国国民性的成长，以及国民角色意识的转变。

事实上，扶贫基金会内部对此也争议重重。何说，尽管内部有各种不同的看法，但“讨论尝试往前走，仍是基金会这个机构的核心文化，且机构始终保持了一个开放透明和学习的心态”，所以最终也得到全体员工的理解。在2009年的机构年会上，何还以“如何迎接国际化战略给我们的挑战”为题，向基金会全体员工做了报告。

“现在好多了，没有人骂了。”何道峰补充道。

苏丹是一个转折点

为国际灾难紧急救援进行的先期探索和尝试，让扶贫基金会取得了试水国际舞台的经验。但直到2009年10月完成的苏丹实地调查之行，才是何道峰认为的机构国际化战略的真正开始。“扶贫基金会尝试了五六年，现在才是一个真正在外，要设立机构、要驻人的阶段。”

扶贫基金会将苏丹作为援助非洲的起点，打算在苏丹建起13个妇幼保健医院，帮助降低孕产妇死亡率和婴儿死亡率。目前基金会的第一批物资已由国内运去，正在为筹建第一所医院募款。

何道峰介绍，苏丹的孕产妇死亡率为10万分之1300，远高于中国10万分之30的死亡率。即使在最贫穷的西藏地区，孕产妇死亡率也只有10万分之100多。苏丹的孕产妇生孩子简直就像过鬼门关。

“最近3年，扶贫基金会在国内涵盖的12个项目县中，没有一例孕产妇死亡。”何道峰表示，扶贫基金会愿意把国内取得的“母婴平安120行动”的成熟经验带到苏丹这些医疗资源缺乏和卫生状况不好的国家，减少那里的孕产妇和婴儿死亡率。

当然，由于中国和苏丹在拥有的医疗资源上存在差异，扶贫基金会回应本土需求的方式，与苏丹当地情况稍有不同。扶贫基金会在苏丹的援助，将是一个包括捐赠设备在内，从建医院、培训医务人员和管理人员，以及派遣国内志愿者前去与当地医务人员一起工作的一体化项目运作过程。“这将成为扶贫基金会国际化战略中的一个标志性的点”。

在机构设置方面，扶贫基金会还专门为国际化战略成立了国际发展部。从苏丹开始，扶贫基

金会将持续稳定地步步扩展，在未来走向周边的埃塞俄比亚、乍得、肯尼亚等其他非洲国家。

是否太“超前”？

看上去，经过了初期的误解和质疑，扶贫基金会的国际化战略已日渐迎来外界的理解和认同。政府和企业的态度也在发生着积极的变化。

“中国企业在海外做了很多慈善，但是不卖好，很多钱都白花了。给当地政府的钱也没有达到效果。现在政府有关部门要推动一些组织到国际上尝试做这些事情。”何道峰透露。

谈起实施国际化战略对扶贫基金会带来的变化和影响，何道峰看来已了然于胸。他说，首先是思维要发生变化，其次让它变成机构大的整体意识并考虑怎么做，第三要有专门的部门来做，第四要有适合的人员，第五是选点，从哪些地方开始，第六是在选点里从什么样的项目开始。项目人员要设计潜在捐赠人是谁？你帮助的人群是谁？然后就是选择合作伙伴。此外实施的项目还需要有监控方法。

对基金会迈出的步子“是否太超前”的疑问，何并没有正面回应。他说，相比国内某类官办NGO开展的国际紧急救援活动来说，扶贫基金会已经有了一个不一样的过程，而官办NGO尚停留在发现灾难、然后拨款的阶段。何认为，基金会需要去研究发生灾难国家的问题在哪里，针对问题去设计救援项目。否则，“那跟国家拨款过去支援，又有什么两样呢？”

“中国企业到国际上要回馈社会、社区的需求。中国要在国际舞台上转变角色，我们要符合这个期待。思考如何缩小国际化的差别。”

对于本土NGO将来能否在国际化方面有所发展，何道峰指出，慈善不能简单地依靠激情，更是一个需要技术和专业的事业。现在，越来越多的年轻人加入公益机构，带来了新的思维和视界，各种公益力量的出现也会增加这种动能。但他提醒说，“所有的东西都是渐进的，都是在悄然地发生变化。它不是哪一天突然出现的。只有有心的人、做深入思考的人，才能发现它运行的轨迹。”

何道峰访谈摘录

所谓扶贫基金会的国际化战略，简单概述：第一点是中国扶贫基金会不仅以国内的公益领域为资助对象，资助对象将扩大到国际；第二点是资助人、资助人群不仅仅是国内的（公众和企业），也包含了国际的（企业），还要包括中国在国外进行投资的中国企业；第三点，思考整个公益和扶贫的问题，要站在国际的理念上，用国际的方法，用世界上被人类证明的有效的方法。这三个变化要求我们所有的东西都要跟着变化。

扶贫基金会实施国际化战略，其实跟中国的两个变化相关，一是中国的经济发展在国际舞台上的需要。经济发展到了人均收入 3000 美元，会带来一个比较大的变化，就是城市化，会出现经济学上所讲的，劳动力从完全的剩余到逐渐转变为剩余减少，甚至劳动力稀缺，进入经济学上所讲的刘易斯转折点。在此之前，我们还是欠发达地区，劳动力价格被压得很低，国家的经济发展很多是靠人口红利来增长的。过了刘易斯转折点，劳动力价格被迫提高，把人口红利给吃掉，迫使经济转型，之后不能再依靠传统的制造业，包括你的产品、技术，思路和找资源在内，都要产业升级，要上国际舞台。

随着经济的上升，会在下一个 15 年之后形成中国的中产阶级。在中产阶级形成的过程中，你

会发现，在中国找令人感动（震惊）的穷人非常难，变为相对贫困。在这样的情况下，你就面临着慈善资源或捐赠会大幅度的上升，捐赠的市场会扩大，会有很多钱投入公益。但是你会面临一个你的资助对象是不是跟你匹配的问题。这种变化会使企业产生一个国际化的需求。中国由原来的贫穷的受援国，到有钱变成了救援国。现在全世界都对 中国充满期待。你不能对世界的苦难，熟视无睹！你不能对非洲的难民，熟视无睹！你不能对世界存在的问题，熟视无睹！

有这种需求和期待存在，就要有人响应这个变化，否则中国就不配在世界舞台担当一个大国的地位。从个人角度来说，你的思维视野也随着企业在对外扩张。比如到非洲，那里有很多中国的企业，那你光在那里索取，光赚你的钱，不回馈那里的社区呀？这就有问题吧？为什么外国企业在中国做了，还要回馈中国的社区，那你为什么不回馈别人的社区呢？国际社会和企业自己都有需求，到国际舞台上去扮演一个公益的、负责的角色。因此，就要有人顺应历史的潮流，扮演这个角色，让中华民族在国际历史舞台谱写不显得小家子气，不显得那么没有社会责任感的历史。

（根据录音整理，未经采访对象审阅）

（上接第 6 页）

业的发展，首要的是立法。因为立法之后，很多事情就不需要争论，大家按照法律执行就行了。”马仲器说。

对上海慈善基金会的转型，接受《中国发展简报》采访的受访者均报以赞许和肯定。慈善总会能否借鉴上海慈善基金会转型的经验，以及是否具备改革的决心和信心来面对这个巨大的挑战

和考验，值得业界关注和期待。

或许，对中国目前的慈善事业来说，迈向转型的慈善会可能还只是一个意义重大的标本，但包括慈善会在内，与政府权力密切联系的官办 NGO 群体的转型，以及未来政府和民间的关系定位，才是影响未来的慈善事业发展方向的一个坐标。

资助方与受助方需建立平等的伙伴关系

◎ 王 辉

2009年6月启动的“支持中国草根民间组织国际资助方评估”项目，首次通过本土受助机构为国际资助方“打分”。迄今为止，项目共获得110份本土组织的反馈问卷，涉及122家国际资助方。《中国发展简报》采访了项目的主要发起机构——倍能组织能力建设与评估中心（以下简称“倍能”）的国际顾问、项目负责人博盟，他披露了调研得出的初步结论。

本土NGO的发展壮大，一直跟国外的资助密切相关。尽管这几年本土NGO从国外获得的资助额度，随着中国经济实力的增加而日趋减少，但国际资助方在本土NGO的资金支持、能力建设等方面，仍有着举足轻重的作用。检视本土NGO与国外资助方关系中存在的诸多挑战和困惑，对公民社会未来的成长有着积极的意义。

调研发现，“目前资助方和草根NGO之间的关系，仍处于上下关系决定的合作模式，仍是传统的资助关系（donor-ship）占主导，即资助方提供资助，而受助方一定要接受资助方提出的条件。还不是伙伴关系（partnership），”评估文化也仍然表现出资助方和受助方的上下关系。大部分评估的基本功能是“upward accountability”（即向资助方说明受助方是如何花钱的，产生了什么效果等），但资助方很少问：我们双方合作时产生了哪些问题，并如何去改进它。因此，评估给资助方和受助方带来的共同学习机会就太少了。此外，这种评估文化，往往不是鼓励受助方从评估中获得学习成长的机会，而是惩罚因执行项目而出现

不当的受助方。

但具体细分到有着不同资助策略的资助方，与受助方的关系又存在较大的差异。“好的伙伴关系，同时也是一个好的资助关系，但反过来，好的资助关系未必等同于好的伙伴关系”。博盟指出，那些专门为草根NGO提供全面支持的资助型基金，其资助关系令人满意，原因在于资助理念易被受助方所接受；而对半执行一半资助的资助方，甚至是那些只要求NGO为其“打工”的资助方来说，由于资助方会更侧重于NGO项目的执行机制，所以在合作关系上可能还需提高。

博盟说，目前相当大的一部分资助方，是在比较封闭的情况下制定与本土NGO合作的条件和游戏规则，而不是由双方共同决定。这主要归因于资助方与NGO目前仍是资助与被资助的关系，而不是一种伙伴关系。中国本土NGO和国际资助方要形成真正的伙伴关系，还需要走一段比较长的路。

当然，博盟认为现在这种伙伴关系的欠缺，也不能全怪资助方。草根NGO也有自身原因，他们尚无与资助方保持合作伙伴关系的平等意识。其实国外资助方与中国草根NGO一样，同处全球的资助链条之中，唯一不同的是他们处在资助链条的不同位置。

调查还发现，大部分的国内NGO认为，在与国际资助方合作过程中，付出的时间、沟通等成本很高，国际资助方存在不同程度“官僚”习气，这些无疑都影响到资助过程中双方的关系。