

清华大学公共管理学院NGO研究所 主办

中国非营利评论

第七卷

- 刘海龙 论非公募基金会的公益供给功能：分类、供给方式与最优决策
马剑银 从生活世界到公共领域：哈贝马斯公民社会理论的话语基础
董文琪 乡村文化建设中的精英动员与志愿失灵——以“屈原乡村图书馆”为例
蔡琦海 公益创投：培育非营利组织的新模式——以“上海社区公益创投大赛”为例

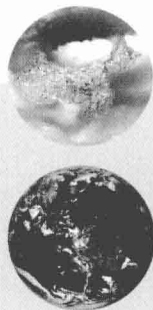


China
Non
Profit Review Vol.7



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCE ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国非营利评论

第七卷

清华大学公共管理学院COP研究所 主办



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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国非营利评论. 第7卷/王名主编;清华大学公共管理学院 NGO 研究所主办. —北京:社会科学文献出版社, 2011.3

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2128 - 5

I. ①中… II. ①王… ②清… III. ①社会团体 - 中国 - 文集 IV. ①C232 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 020193 号

中国非营利评论 (第七卷)

主 办 / 清华大学公共管理学院 NGO 研究所
主 编 / 王 名

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) 59367215
电子信箱 / shekebu@ssap.cn
项目负责人 / 刘骁军
责任编辑 / 虞 辉 关晶焱
责任校对 / 谢 华
责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367081 59367089
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 15.25 字数 / 232 千字
版 次 / 2011 年 3 月第 1 版
印 次 / 2011 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2128 - 5
定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

卷首语

2010 年度公益主题国际论坛成功闭幕，评论跨上了一个新台阶。

评论创刊以来首次举行学术顾问委员会，全球 31 位委员到会大半。会议审议了评论的工作报告，通过了几项重要决议，启动了年度公益学术奖并隆重颁奖。民政部和清华大学等有关方面的领导也到会祝贺。非营利与公益领域的首次学术成果奖评出了六篇优秀论文，其中除三等奖中有一篇来自评论外，其余均来自 CSSCI 来源期刊与国内顶尖级的学术刊物，既表明评论短期内的巨大进步，也显示尚存的差距和努力的方向。与会的学术顾问们充分肯定了编辑部和编委会在创业期间所付出的努力和取得的成绩，肯定了我们的运作机制、工作绩效和团队精神，同时也提出了改进和完善中英文期刊的诸多高见良策，指明了评论下一步努力和发展的方向。增爱和香江两家资助基金会均到会并高度评价了我们的工作。与会专家学者们围绕“社会企业与公益创新”主题，举行了为期一天半的深入研讨。整个会议期间，偌大的会场始终座无虚席，令我甚为感动。

英文 Empowerment 一直是一个很难译为中文的词汇。多年来，“授权”、“赋权”、“充权”、“灌能”、“使拥有力量”等不一而足，这些译词不仅无法统一，且词义相去甚远。今年突然发现网络上流行一个叫“给力”的词，据说源自某日本动漫，南非世界杯期间被网友捧红。“给力”这个词，我觉得与 Empowerment 倒很贴近。用在我们的评论上，首度公益主题论坛暨学术顾问委员会帮助我们理清了思路和宗旨，树立了信心，构建了新的平台和机制，明确了下一步发展的方向和目标，真的很给力。

即将过去的 2010 年在公益领域里出现了许多新词：裸捐，富人慈善，微公益，社会企业家，公益研究院，等等。一方面表明公益成了这

个时代的焦点，成为包括网民在内的公民议论的话题，故而热追时风、潮有新词；另一方面也说明公益本身在不断进步，不仅提出更多的新问题，且占据越来越多的新领域。“裸捐”一词令我在惊讶之余感到一种公益夺心的震颤；“富人慈善”虽颇受微辞，却彰显了近年来突飞猛进的公益新潮；“微公益”借微博之力撼动国人；“社会企业家”用市场之器谋社会公益；“公益研究院”则将慈善之魂植入象牙塔中，等等。我们置身在一个公益之潮不断涌动的时代，既新且奇，又略显浮躁。

本卷所刊论文及案例中，多少体现了向新向奇的倾向，关于非公募基金会及公益创投、社会企业的主题等，或属此例。但整体看来，偏离时潮的深度学术思考依然为主。这令我肃然铭记“学问之自由，学术之独立，学者之公域”的宗旨。这个时代既要新奇，更需睿智。

元旦凌晨，我们顶着寒风、伴着晓月登上香山，迎来新年的第一缕阳光。那路也靠四岁半的力量攀上山顶，他好不自豪！下山更是一路奔跑，生气虎虎如我们的评论。白天，我们在香山脚下的金源宾馆开了新年的第一次编务会，研讨学术顾问委员会上提出的意见建议，设计匿审机制的完善之策，思考评论升级的战略规划，达成了诸多共识。新年新气象，我们用初日的虔诚，用致力于非营利与公益领域学术研究的不懈追求与热情，来拥抱新世纪第二个十年，希望中国公民社会富有很强的生命力，真的很给力。

王 名

2011年1月1日于涵清阁

目 录

论文

论非公募基金会的公益供给功能：分类、供给方式与

最优决策 刘海龙 / 1

转型、吸纳和渗透

——挑战环境下执政党组织技术的嬗变及其问题 景跃进 / 30

以社管社：创新社会组织管理制度 周秀平 刘求实 / 55

德国财团法人制度的发展

——以德国《民法典》及柏林邦财团法为中心 陈惠馨 / 71

社会企业之发展经验与政策建议：以美国、英国、

中国香港与中国台湾为例 李衍儒 江明修 / 94

从生活世界到公共领域：哈贝马斯公民社会理论的

话语基础 马剑银 / 115

案例

乡村文化建设中的精英动员与志愿失灵

——以“屈原乡村图书馆”为例 董文琪 / 146

公益创投：培育非营利组织的新模式

——以“上海社区公益创投大赛”为例 蔡琦海 / 164

书评

寻求公共善

——读《自由主义者与社群主义者》 李 勇 / 183

创造价值：公益创新的战略选择

——读《慈善的新议题：创造价值》 杨 丽 / 193

随笔

中国非营利与公益研究的新航标 棠 咏 / 206

区域化党建与加强党对社会的领导 梁妍慧 / 209

行业协会的 2010 和 2011 张 经 / 216

本刊动态两则 / 227

《中国非营利评论》专刊征稿启事 / 231

稿约 / 232

来稿体例 / 234

CONTENTS

Articles

- The Public-Interest Supply Function of Non-Public
Funding Foundations: Typology, Supply Pathways and
Optimal Policies *Liu Hailong / 1*
- Transformation, Absorption and Permeation
—*Organizing Techniques Used by the Ruling Party in
a Challenging Environment* *Jing Yuejin / 30*
- Governing Society With Society: Innovations in Social
Organization Management *Zhou Xiuping, Liu Qiusi / 55*
- Development of Stiftung System
—*A Focus on Germany's Civil Code and Berlin State
Stiftung Law* *Chen Huixin / 71*
- The Social Enterprise Experience: Policy Recommendations
based on Social Enterprise in the US, UK, Hong Kong
and Taiwan *Li Yanru, Jiang Mingxiu / 94*
- From Lifeworld to the Public Sphere: Discursive Foundations
for Habermas' Theory of Civil Society *Ma Jianyin / 115*

Case Studies

Elite Mobilization and Volunteer Failure in Countryside

Culture-Building

—*The Case of “Qu Yuan Countryside Library”* Dong Wenqi / 146

Venture Philanthropy: A New Model to Cultivate NPO

—*The Case of “Shanghai Community Venture Philanthropy Match”* Cai Qibai / 164

Book Reviews

In Search of the Public Good

—*Review of Liberals and Communitarians* Li Yong / 183

Creating Value: Strategic Choice of Public Interest Innovation

—*Review of Philanthropy's New Agenda: Creating Value* Yang Li / 193

Impressions

New Navigation Mark of China Non-profit Research Tang Yong / 206

Regional Party-Building and Strengthening the Party's

Leadership of Society Liang Yanhui / 209

Government, Trade Associations, and Cooperation:

A Fundamentally New Relationship Zhang Jing / 216

News and Update / 227

Call for papers of special issue / 231

Request For Submissions / 232

Review Guidelines / 234

论非公募基金会的公益供给功能： 分类、供给方式与最优决策

刘海龙*

【摘要】2004 年以来，非公募基金会快速发展，在资源动员、公益服务、资助孵化等方面发挥了重要作用。本文明确了非公募基金会“公益供给者”的角色，在分析供给者整体即非公募基金会行业发展情况基础上，首先从公益供给的视角对非公募基金会进行了分类，提出了“代理型基金会”的概念；其次探讨了非公募基金会的五种供给方式，包括直接供给资金、直接供给服务、间接供给资金、间接供给服务以及基金会代理，特别是最后一种供给方式具有“生产”的委托代理关系；然后从交易费用、领域效益和最优规模的视角出发分析非公募基金会的最优供给决策问题，包括最优的供给方式、供给领域和供给规模；最后指出在非公募基金会蓬勃发展的背景下，其自身也面临来自于需求方的两大挑战：同质化竞争和有效需求不足，并且提出了应对策略。

【关键词】非公募基金会 供给 分类 最优决策

一 非公募基金会是公益市场中的重要供给者

自 2004 年《基金会管理条例》（下文简称“《条例》”）出台以来，

* 刘海龙，管理学博士，清华大学公共管理学院 NPO 研究所博士后，E-mail: liuhailongdemail@gmail.com。

中国非公募基金会数量迅速增长，特别是 2006 ~ 2009 年四年间年均增长 33.35%，截至 2009 年底全国各地登记的非公募基金会已达 800 家；而这一增加趋势预期在未来 10 ~ 20 年内将更加显著，非公募基金会将迎来“井喷式”发展。^①

非公募基金会作为基金会的一种具体形式，具有资源动员、公益服务、资助孵化等功能。^②从经济学中的供需视角来看，如果将公益视为一种产品，则上述功能意味着非公募基金会是公益产品的重要供给者（整个社会是最终需求者）。具体而言，非公募基金会主要向社会提供着两种产品：公益资金、公益服务。从社会发展的长期历史进程来看，基金会向社会提供的不仅仅是资金和服务，而更多的是社会创新——基金会是推动社会进步与发展的引擎；在基金会发达的美国，这一趋势更为明显。美国的基金会实际上承担了社会发展研发中心的角色。^③除了继续在教育、健康卫生、环境保护等领域运作传统的救济、服务型的项目之外，美国的慈善基金会已经越来越多地进入社会发展的诸多领域，包括公民权益、社会经济正义、公共政策、国际发展等，通过提供丰富多彩的社会创新来解决社会发展中遇到的各种问题。

公益资金与服务的供给是社会创新供给的基础。因此，研究基金会特别是蓬勃发展的非公募基金会的公益供给功能，对于明确非公募基金

① 中国非公募基金会发展论坛：《中国非公募基金会发展报告》，2009。

② 王名：《社会组织概论》，北京：中国社会科学出版社，2010，第 201 ~ 203 页。该书中还提到了基金会具有“社会倡导”功能，具体表现为引导社会风尚、激发公众爱心和慈善意识、参与公共政策三个方面，本文认为这是位于直接供给资金和服务之外的间接供给行为，因此未予考虑。

③ 政府财政经费必须对国会、公众负责，使得它不愿冒险和创新，因此只能做正确的、经典的事；而商业资金要对企业和董事会负责，同样不愿承担创新失败后的风险和后果。于是基金会成为具有自由品质的社会创新的“研发机构”，因为法律只规定它要做正当的事（适用于免税规定范围的公益事业），并未规定正当的事业必须确保成功，从而给了基金会更大的自由和更大的自主空间，令基金会敢于承担因创新而带来的风险。因此，美国众多的独立基金会均将工作重点放在新想法的实验和社会创新上，包括长期支持一个机构——因为寻找社会问题的根本原因需要时间。参见南都公益基金会网站，杨东平：《中国非公募基金会赴美考察团杨东平访美印象》，http://www.naradafoundation.org/sys/html/lm_25/2009-11-17/174926.htm，2009 年 11 月 17 日；以及甘东宇《美国基金会与“新公益”思潮》，《中国非营利评论》2010 年第六卷。

会的发展定位、促进非公募基金会的社会创新供给、促进中国社会发展事业的长足进步，将具有重要的指导和借鉴意义。在上文明确了非公募基金会“公益供给者”的角色之后，下面将首先分析供给者整体即行业的发展情况，其次从公益供给的视角对供给者进行分类，然后分析非公募基金会的五种供给方式，随后讨论供给方式、供给领域和供给规模的最优决策问题，最后考察非公募基金会在公益供给上所面临的挑战，并针对挑战提出应对策略。

二 非公募基金会行业的快速增长及其动因

尽管中国实际意义上的非公募基金会至今已经有近 30 年的历史，^① 但非公募基金会发展闸门的真正打开应该是 2004 年《条例》的正式出台。

（一）2004 年以来供给者迅速增加

图 1 显示，非公募基金会、公募基金会、基金会三者的数量增长速度呈现明显的层次性。2006 ~ 2009 年四年间，基金会的年均增速为 17%，公募基金会的年均增速仅为 9.25%，而非公募基金会的增速达到了 33.5%，分别是前两者的近 2 倍和 3.6 倍。截至 2009 年底，全国各级登记的非公募基金会达到 800 家。^②

而随着非公募基金会的快速增长，公募和非公募基金会两者的比例也呈现明显的“此消彼长”关系，非公募基金会占基金会的比例已经超过 40%（参见图 2）。这一比例发展趋势在地方表现得更为明显，例如，在 2008 年底，上海市非公募基金会的数量已经超过了公募基金会。^③

同时，各界预期未来 10 ~ 20 年中国非公募基金会的发展将是“井喷式”的。《中国非公募基金会发展报告》认为，伴随着企业与个人对基金

① 陈旭清：《公益模式创新与挑战：非公募基金会社会参与》，北京：中国社会出版社，2009，第 2 页。

② 国家民政部网站：《2009 年民政事业发展统计报告》，<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201006/20100600081422.shtml>，2010 年 6 月 10 日。

③ 王小岫：《上海市非公募基金会数量首次超过公募基金会》，《中国社会报》2008 年 12 月 25 日。

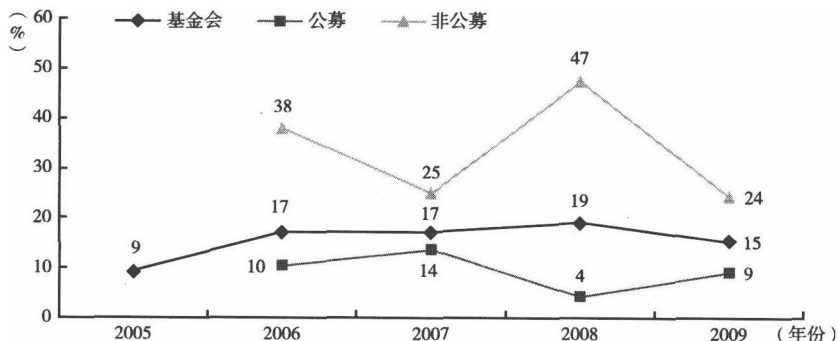


图1 公募和非公募基金会的数量增速情况

数据来源：根据国家民政部网站、中国社会组织网相关数据计算得到。

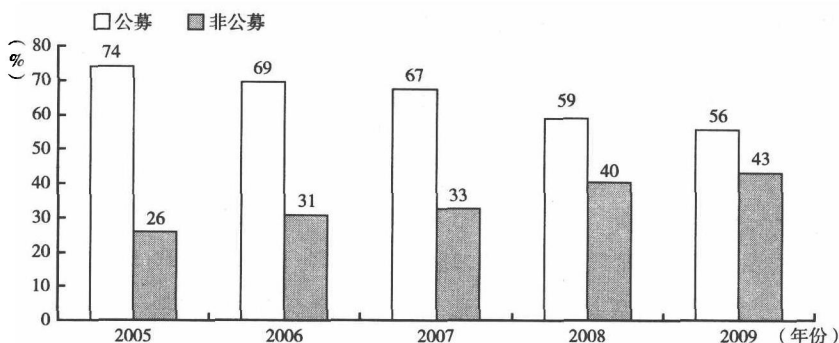


图2 公募和非公募基金会的比例变动情况

数据来源：根据国家民政部网站、中国社会组织网相关数据计算得到。

会热情的高涨，以及与基金会相关的法律政策环境的渐趋完善，中国开始呈现出美国在 20 世纪初基金会迅猛发展时期的种种迹象，一个中国非公募基金会发展的黄金机遇期正在到来。具体来说，2008 年和 2009 年的中国慈善榜中的上榜企业和企业家设立非公募基金会的寥寥无几，而慈善榜中排名第一百名的企业在 2008 年的捐赠数额也在 1000 万元之上，大大超过设立非公募基金会的资金门槛。由此，《中国非公募基金会发展报告》甚至大胆预言，我国的非公募基金会的发展还处于起飞阶段，非公募基金会的“井喷”时期远未结束，可以预期在接下来的十到二十年期间还将是设立非公募基金会的高潮期。对这一观点，中国基金会的代表

性人物徐永光先生更是不遗余力地宣传；他还大胆预言，由于公益捐款流向基金会的比重远高于美国，中国未来将很有可能超过美国，成为世界第一大基金会国家。^①

（二）《条例》出台是直接动因

毫无疑问，2004年《条例》的出台是导致供给者迅速增加的直接动因，《条例》从三个方面发挥了激励作用。首先，《条例》的出台使得非公募基金会有了正式合法的身份，自此设立非公募基金会的制度障碍得以破除，开启了民间力量设立非公募基金会的闸门；其次，《条例》弱化了“归口管理”中业务主管单位的“对口性”，不再明确要求其业务主管单位必须为对口部门，并且在登记实践工作中，各级民政部门也积极担起了业务主管单位的担子^②，方便了登记注册；最后，《条例》对于非公募基金会名称、登记条件、负责人任职资格、资金使用等方面做出了一系列扶持鼓励的政策，以吸引更多的民间力量进入公益事业。

（三）“富人公益”是现实基础

“富人公益”是非公募基金会行业规模高速增长的现实基础和必要条件，也是维持未来“井喷式”增长预期的主要依据。“富人公益”，是指那些富有社会责任意识和公益行动能力的成功的企业家和富人阶层，对社会公益事业高度关注，积极通过设立非公募基金会和慈善捐款等多种形式参与社会公益事业，以此履行个人的社会责任并推动中国公民社会的可持续发展。^③ 简而言之，“富人公益”就是经济精英对于社会公益事业的高度关注和积极参与。

① 中国新闻网：《徐永光：中国或超越美国成世界第一大基金会国家》，<http://www.chinanews.com.cn/cj/cj-cjrw/news/2010/05-24/2300950.shtml>，2010年5月24日。

② 例如，广东省民政厅担任了当地多数公益慈善类基金会的主管单位的角色。

③ “富人公益”的概念由清华大学NPO研究所所长王名教授提出。近年来，王名教授在不同场合对此概念进行阐述，得到广泛赞同。作为该概念的具体应用，“富人慈善”成为2010年5月在北京召开的“中华慈善百人论坛”的主题。

随着我国经济持续 30 年的快速增长和不断累积，一方面国民的财富总量大幅攀升，特别是家庭金融资产量和富人数量出现了惊人的增长，中国开始出现一个规模宏大、资产拥有量巨大的“先富起来”的成功的企业家和富人阶层；另一方面，社会贫富分化和各种社会问题也大量伴随出现，社会的公益需求急剧增加。在上述背景下，这个刚刚形成的社会阶层很快就表现出参与公益事业的高涨热情，“富人公益”潮流涌动。^① 这意味着，“富人公益”已经成为中国拥有财富规模最大的社会阶层的一种重要的社会责任和社会品格的表现方式，这是支持中国民间组织发展的新的重要的社会资源，更是支持中国非公募基金会发展的最重要的和主要的社会资源。

“富人公益”在中国主要有两个实现途径，一是捐款给公募和私募基金会，二是捐资或联合捐资设立非公募基金会。而随着 2004 年《条例》对设立非公募基金会的放开和鼓励，经济精英设立非公募基金会的意愿持续增长，希望通过创办基金会表达积极的社会关怀；特别是在 2008 年汶川地震中慷慨捐赠后，很多企业家和富人出于公益事业可持续发展的视角开始考虑选择设立非公募基金会的模式。因此，“富人公益”是中国非公募基金会高速发展的现实基础，而“富人公益”的第二条实现途径将发展得更为迅猛——这也意味着，在涌动着的“富人公益”潮流的推动下，在更加丰裕的经济资源的支持下，非公募基金会的发展势头会更为乐观。^②

① 在近年来基金会接受的社会捐赠中，来自国内企业特别是民营企业的捐赠部分显著增大；有越来越多的企业特别是民营企业参与到公益事业中来；近年登记注册非公募基金会不断增多；登记注册基金会的资产总额连年翻番。特别是 2008 年四川汶川地区发生特大地震以后，公益捐赠在不到两个月内创下了 570 亿元的历史纪录，其中不乏捐赠数百万、数千万乃至上亿元的企业家和富人阶层。参见王名《中国民间组织 30 年》，北京：社会科学文献出版社，2008，第 46 页。

② 专家预言，随着各种形式非公募基金会的不断发展，一个以大型基金会为主要资源提供者、以数量众多的项目运作组织为受托者并主要面向贫困地区、弱势群体和社会边缘群体的公益慈善体系将逐渐形成，整个社会的福利水平将因此得到改善，企业家和富人阶层不断提高的社会责任感对于消除贫富差距及其社会矛盾将起到积极作用。参见王名《中国民间组织 30 年》，北京：社会科学文献出版社，2008，第 46 页。

三 公益供给视角下的分类

前文提到，非公募基金会类似于社会公益市场上的供给者，有的向社会提供公益资金，有的向社会供给公益服务，还有的两者同时提供。此外，非公募基金会不仅仅局限于供给产品（资金和服务），还可以向社会供给基金会，即制造基金会然后提供给社会。因此，非公募基金会公益供给的形式多种多样，不同类型的基金会其供给方式也不同。因此，下面将着重分析公益供给视角下非公募基金会的分类（同样适用于公募基金会），为下文分析不同的公益供给方式做好铺垫。

（一）四类供给角色

基金会的公益供给方式类似于企业的“生产函数”或“生产技术”，表明基金会以何种技术把原料（资金、人力）转换为产品（用于资助的资金和提供的服务）。不同基金会甚至不同项目的生产函数是不尽相同的，从这个角度出发，存在着四个类型的基金会（参见图3）。

1. 运作型和资助型基金会

笔者认为，供给公益资金和服务是基金会的主要功能，因此，从公益供给的视角来看的话，运作型和资助型是基金会最基础的分类。美国1969年税法做出了运作型和资助型基金会的基本分类，同时目前得到较多认可的美国基金会中心的分类也是以此为基础的再细分，即除了运作型基金会外，美国的私人基金会、公司基金会和社区基金会等绝大多数都是资助型的。

中国的非公募基金会同样可以划分为资助型和运作型两类。运作型基金会是指由基金会按照组织宗旨自己使用资金直接从事公益活动或项目，一般呈现出“直接供给”的特征。资助型基金会则将资金资助给其他个人或组织（原则上以非营利组织为主）运作项目，^①一般呈现出“间接供给”的特征。这两类的基金会比较常见，例如，国内著名的南都

^① 根据基金会是否参与项目以及参与项目的强弱程度，资助型基金会还可划分为纯粹资助型、弱参与型和强参与型。

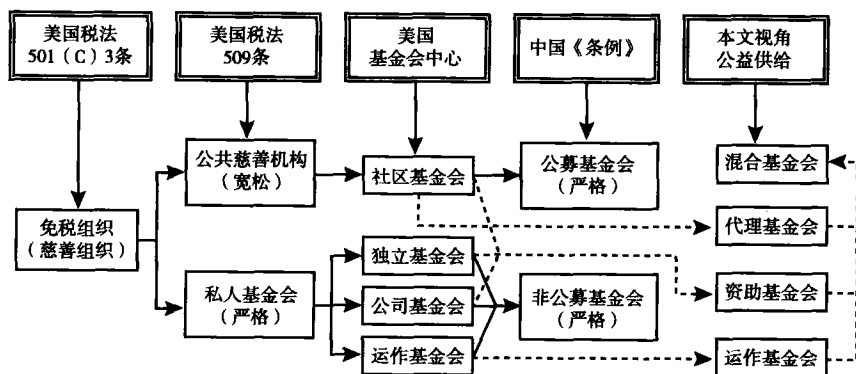


图3 基金会的分类

资料来源：由作者在徐宇珊《论基金会：中国基金会转型研究》*第33页图2.1的基础上加以修改制作。

公益基金会就属于资助型基金会；美国的私人基金会、公司基金会和社区基金会大多都是资助型的，福特基金会是其中的典型代表，而类似宣明会^①这种运作型基金会在美国所占的比例很少。

2. 代理型基金

此外，还有一种特殊的基金会形式，该种基金会受其他基金会的委托，代为管理这些基金会资产及资助其运营，本文称这种形式的基金会为代理型基金（在某种程度上也有孵化基金会的含义）。客观来看，代理基金会向社会提供的是基金会，是供给者。美国的某些先进的社区基金会就属于代理基金会，比如硅谷基金会（Silicon Valley Community Foundation），而国内的友成企业家扶贫基金会（China Social Entrepreneur Foundation）有意尝试代理基金会的角色：该基金会旗下一家资产管理公司将采用类似硅谷社区基金会的商业模式，把业务拓展至中国的其他基金会，以帮助它们管理资产，并提供项目意见。^②

3. 混合型基金

当然，许许多多的基金会不会拘泥于单一的身份，即使是被称为资

* 徐宇珊：《论基金会：中国基金会转型研究》，北京：中国社会出版社，2010。

① 美国一家知名的公共慈善组织，在某些方面类似于中国的公募基金会。

② 美慈中国网站：《关于中国非公募基金会高层参访美国基金会项目的报告》，http://meici.org.cn/modules/article/view_article.php/199，2009年12月30日。