

日本社区基金会：兴起背景与运作模式^①

● 俞祖成

进入21世纪以后，为破解社区治理难题，我国开始引入社区基金会这一新型组织形态。根据基金会中心网的统计，截至2017年3月30日，以“社区基金会”命名的基金会已达64家^②，社区基金会正在蓬勃兴起。伴随着实践探索，相关研究也开始出现，重点是社区基金会的内涵、作用、发展对策、运作模式以及国外经验等。对国外经验的研究，主要聚焦于美英社区基金会，而对邻国日本社区基金会的研究相对较少。鉴于此，本文以日本社区基金会为研究对象，基于实地访谈和案例研究的研究方法，以日本第一家社区基金会——公益财团法人大阪社区基金会为例，就其兴起背景和运作模式进行观察和分析，以供相关研究和实务参考。

一、兴起背景

20世纪80年代末期，日本社会迎来泡沫经济的鼎盛期，企业盈利屡创新高，市民收入亦大幅提升。在全国经济一片景气的形势下，企业对于社会贡献活动的热情陡增，市民参与公益慈善活动的意愿也日趋强烈。然而，面对日益高涨的民间公益热情，日本社会并未能及时作出回应，其原因在于，受“官主义”^③的长期影响，日本民间捐赠的方式主要局限于“财界

募捐方式”和“特定捐赠方式”两种。前者类似我国的动员式募捐，后者则指面向各级政府机构的指定捐助以及面向共同募捐组织和日本红十字会的大众募捐。这两种传统的捐赠方式往往忽视乃至抹杀了捐赠者的自发意愿及其能动价值观。因为捐赠者无法决定捐款的具体用途，甚至无法有效监督捐款是否被正确使用。另一方面，大量市民活动团体和志愿者团体却囿于活动资金的匮乏而举步维艰，不得不日益依赖于政府的补助金。为了打破这一现状，日本近代史上公益慈善活动极为活跃的大阪地区的企业家组织——大阪商工会议所率先展开探索性行动。

无独有偶，1986年，出口正之在《公益法人的活动与税制：日本和美国的社团/财团》一书中首次将“社区基金会”概念介绍至日本，并于1987年向大阪市提出创设社区基金会的提案^④。1989年，大阪商工会议所事务局展开有关创设社区基金会的可行性分析。1990年5月，大阪商工会议所设置“文化税制推进特别委员会·社区基金会研究会”，并于同年7月向美国派出“社区基金会调查团”。4个月后，《社区基金会调查团报告书》出版发行。随后，大阪商工会议所召集相关专家进行周密论证后发布了“大阪社区基金会设立构想”，同时成立“大阪社区基金会设立筹备

委员会”。

1991年11月,在获得通商产业省(现经济产业省)大臣许可后,大阪商工会议所(The Osaka Chamber of Commerce and Industry)捐出基金会所需原始基金1亿日元以及设立事务费12万日元,正式创设“财团法人大阪社区基金会”。同时,大阪府和大阪市为了对基金会的成立表示支持,各自捐出2500万日元^⑤。2010年3月,根据新公益法人制度的要求,大阪社区基金会向日本内阁府提交了公益认定申请并顺利通过,从而成为“公益财团法人大阪社区基金会”(The Osaka Community Foundation)^⑥。

二、组织使命与治理机制

(一) 组织使命

大阪社区基金会在章程中将其组织使命定位为:“在最大限度尊重普通市民和民间企业等的社会贡献意愿的基础上,将从中筹集的捐赠用于公益事业资助、表彰以及学生奖学金项目等,以资提升本地社会的公益发展水平。”为实现这一组织使命,大阪社区基金会在大阪府及其周边区域开展以下事业:(1)资助或表彰包括振兴学术研究、发展艺术文化、保护保全环境、推进国际交流、健全青少年、充实社会教育、激活本地社会、增进本地福祉等在内的公益事业;(2)向在校优秀学生提供奖学金资助;(3)支援普通市民或民间企业等开展的社会贡献活动,同时积极开展以提升捐赠文化为宗旨的普及启蒙活动;(4)除前列各项之外的、实现组织使命所需的其他必要项目。

(二) 治理机制

为了有效实施上述各项事业,大阪社区基金会根据相关法律制度的要求以及组织自身的发展需要,逐渐构建起较为完善且行之有效的内部治理机制,包括评议员会、理事会、监事、会计监查人、事务局、选考委员会以及顾问。

1. 评议员会

评议员会制度是日本财团法人(基金会法人)的独特制度。与社团法人不同,财团法人由于不存在会

员(社员),故无法拥有像社团法人一样的最高权力机构——会员(社员)大会。于是,为了有效监督和牵制理事会以实现组织内部的权力制衡,日本财团法人一般设有类似社团法人会员大会功能的评议员或评议员会。根据大阪社区基金会的章程规定,其评议员会由5至8名不领薪酬的评议员组成并拥有针对以下事项的决议权:理事、监事以及会计监查人的选任或解任;理事和监事的报酬设定及其相关规程的制定;章程的变更;借贷对照表、净资产增减计算书以及财产目录表等的认可;借款事项以及重要财产处置事项;基于公益目的所获取的财产余额的赠予以及剩余财产的处置事项;原始基金的处置以及例外情况的认可等事项。评议员会由理事长负责召集,分为“定时会议”(每年一次)和“临时会议”(视情况召开)。目前,大阪社区基金会的评议员会由7名评议员组成,其中包括4名经济界人士、1名公益界人士和2名政府官员。

2. 理事会

大阪社区基金会的章程规定,理事会由5至8名理事组成,并从中选出理事长(代表理事)和专务理事(业务执行理事)各1名。其中,专务理事为领薪专职人员,其余理事则均为不领薪酬的志愿者。理事会除了监督各理事的职务执行状况之外,还拥有针对以下事项的决议权:有关召集评议员的事项;事业计划和收支计划;事业报告和收支决算;各项组织规定的制定、变更以及废止;理事长和专务理事的选任与解聘;借款以及重要财产的处置、接受与转让;事务局长及其他职员的选任与解聘;事务所及其他组织机构的设置、变更以及废止等。理事会由理事长负责召集,分为“一般理事会”(每年两次)和“临时理事会”(视情况召开)。目前,大阪社区基金会的理事会由6名理事组成,除理事长和专务理事各1名之外,还包括3名公益界人士和1名大学教授。

3. 监事和会计监查人

根据章程规定,大阪社区基金会必须设置1至3名不领薪酬的监事和1名会计监查人。监事的职务权限包括:监督各理事的职务执行情况并提交监查报

告；调查基金会的业务实施情况和财产状况；出席理事会并就有关事项进行意见陈述；如果理事的行为违反了组织章程或相关法律，监事可对其进行检举；核查理事会向评议会所提交的各项提案并向评议会陈述相关意见。目前，大阪社区基金会设有2名监事，其职业分别是律师和企业负责人。此外，会计监查人的职务权限是根据相关法律对基金会的借贷对照表、净资产增减计算书以及财产目录表等进行审查，并提出会计监查报告。

4. 事务局

根据理事长所制定的事务局运营事项，大阪社区基金会设有由专务理事领导的事务局（办公室），负责执行理事会的各项决策。目前，该事务局共有4名专职职员，包括专务理事、事务局长（类似我国基金会的秘书长）、筹款与资助专员以及会计专员。需要指出的是，除会计专员为派遣职员外，其他3名职员均为大阪商工会议所的挂职人员^⑦。

5. 选考委员会和专业顾问

为了公平公正地遴选各项项目的资助对象，理事长在获得理事会许可的前提下有权设置若干选考委员会。选考委员会由各界有识之士（无薪酬）组成，主要依据理事会事先制定的选考委员会章程进行运作。目前，大阪社区基金会设置一个由3名公益界人士和5名大学教授组成的统一选考委员会。此外，大阪社区基金会还设有2名不领薪酬的专业顾问。

6. 大阪社区基金会与大阪商工会议所的关系

大阪商工会议所是根据日本《商工会议所法》成立的非营利法人，属于日本关西地区的经济联盟组织，其会员包括法人会员（企业等）、团体会员（协同组合等）以及个人会员（商工业者等）。由前述可知，大阪商工会议所主导创设了大阪社区基金会并在其后发展中给予了全方位的支持。首先，在旧公益法人制度下，日本民间组织很难申请注册为公益法人。为此，大阪商工会议所通过其社会影响力以及政府人脉，成功劝说通商产业省（现经济产业省）作为大阪社区基金会的主管单位并顺利获得公益法人（财团法人）资格。其次，大阪商工会议所捐出大阪社区基金

会创设所需原始基金1亿日元以及设立事务费12万日元，同时成功促使大阪府政府和大阪市政府向大阪社区基金会各捐赠2500万日元。再次，为了支援大阪社区基金会顺利开展工作，大阪商工会议所在其办公大楼中专门腾出一间办公室供大阪社区基金会无偿使用，同时派出3名工作人员分别担任专务理事、事务局长、筹款与资助专员并负责支付他们的工资。最后，大阪商工会议所充分发挥其作为关西地区经济联盟组织的巨大影响，不断推动其会员（以企业居多）向大阪社区基金会提供捐赠。

三、项目运作机制

市民、企业或其他团体出于某种动机或愿望，通过设立冠名基金等方式向大阪社区基金会提供捐赠。获得社会捐赠后，大阪社区基金会通过各种方式将其资助给非营利团体、研究机构或在校优秀学生。为了切实履行各自的义务，受资助方必须向大阪社区基金会提交成果报告书，同时大阪社区基金会也须将相关信息汇报给捐赠者。简言之，大阪社区基金会的项目运作主要包括两大类：募捐项目和资助项目（见图1）。

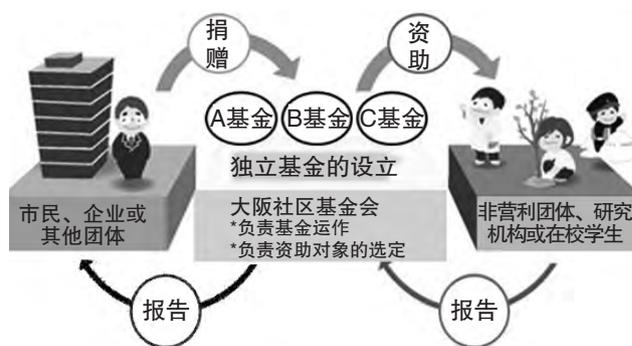


图1 大阪社区基金会的项目运作机制

资料来源：笔者译自公益財団法人大阪コミュニティ財団 website（2014）

（一）募捐项目

为了最大限度地激活民间捐赠热情，同时尽可能使社区基金会的理念契合日本社会文化，大阪社区基金会会对募捐项目进行了精心设计，例如允许匿名捐

赠、对捐赠的额度、时限和种类等不作任何限制等。大阪社区基金会主要设计了三种募捐方式：发展赞助会员、新设冠名基金^⑧、通过已设基金接受捐赠。其中，赞助会员是指认同大阪社区基金会的组织理念并每年提供一定赞助的组织会员^⑨，另外两种方式则主要通过基金的形式开展。

需要指出的是，从结构上看，社区基金会是由具有不同名称和不同个性的多个小型基金所构成的“公寓型基金会”^⑩。参照美国社区基金会的这一特征，大阪社区基金会通过实践摸索逐渐构建起较为完善的基金类别体系（见图2）。

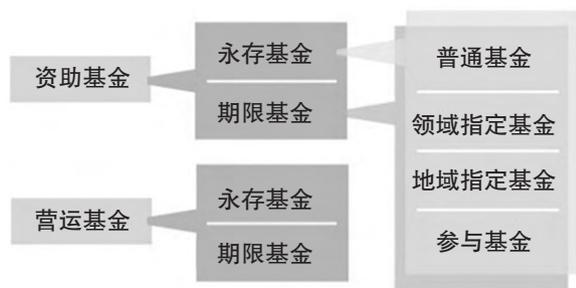


图2 大阪社区基金会的基金类别体系

资料来源：笔者译自公益财团法人大阪コミュニティ財団 website（2014）

（1）根据基金的具体用途，可将其分为资助基金和营运基金。资助基金主要用于资助各项公益事业以及奖学金项目。营运基金则主要用于基金会日常运作所需经费的支出以及有关社会贡献活动的调查研究和其他相关普及启蒙事业的经费支出。

（2）根据基金的使用期限，可将其分为永存基金和期限基金。永存基金是指保存本金并仅利用本金所产生的利息进行对外资助的基金。与之相对应，期限基金是指在捐赠者所要求的一定期限内将本金和利息一并对外资助的基金。

（3）根据基金的资助方式，可将其分为普通基金、领域指定基金、地域指定基金和参与基金。普通基金是指捐赠者可将资助事项全权委托给基金会的基金。领域指定基金则意味着允许捐赠者指定具体的资助领域（如环保领域）。与之相类似的，设立

地域指定基金的捐赠者则有权指定具体的资助地域（如捐赠者的故乡）。另外，参与基金允许捐赠者随时提出有关选择资助对象的建议，不过该基金要求捐赠者至少提供1000万日元以上的捐款。

当然，捐赠者在设立独立基金的时候，往往采取上述各种基金类别的组合形态。为了安全有效地运作和管理这些基金，大阪社区基金会通常采取购买国债或地方债、以及银行存款或金融信托等方式进行保值和增值。当然，运作和管理这些基金需要一定的经费，为此大阪社区基金每年度末从各基金的增值收益中提取相当于该年度末基金剩余总额的5%作为基金管理费。此外，为了切实履行问责义务，大阪社区基金会向每位捐赠者邮寄有关各独立基金的《运作报告书》和《资助实施报告书》，以及有关大阪社区基金会的《年度事业报告书》和《基金会资讯》等资料，同时邀请所有捐赠者参加大阪社区基金会主办的“大阪社区基金会年会”和“社会贡献研讨会”。

（二）资助项目

为了公正、公平、透明地分配募捐资金，大阪社区基金会对其每年一次的资助项目进行精心设计。以大阪社区基金会2014年度的资助项目为例，其整体流程包括发布申请指南、接受资助申请、审查和选考、发布审查结果、支付资助金、项目反馈和评估（见图3）。限于篇幅，本文仅对申请指南、审查和选考、项目反馈和评估这三个环节进行说明。



图3 大阪社区基金会的资助项目流程

资料来源：笔者根据大阪社区基金会专务理事坂上义明所提供的资料制作而成

第一，制定和发布申请指南。作为资助项目最为关

键的前期准备工作,大阪社区基金会将在每年10月之前通过其官方网站等途径发布资助申请指南,内容包括项目流程、申请资格、资助额度、资助金的使用范畴、选考基准以及其他注意事项。值得关注的是,大阪社区基金会对资助对象的申请资格并未做出苛刻的限制,只要具有1年以上活动业绩的非营利团体,不论其是否具有法人资格,均可提出资助申请。这里所谓的“非营利团体”,不包括宗教性团体、政治性团体以及与捐赠者具有利害关系的团体。此外,不接受以组织债务偿还、组织基本设备购置以及维持组织运营为目的的资助申请。

第二,审查和选考。流程包括:事务局的资料审查、选考委员的专业审查、选考委员会的共同审议以及理事会的最后决议。其中涉及两大难题:选考委员会的设置和选考标准的设定。关于前者,大阪社区基金会的首任专务理事三岛祥宏曾作出如下解释:“按照不同的资助领域相应地设置各种选考委员会,这几乎是不可能的。而设置由不同领域的专家所组成的大型选考委员会,也容易导致审议工作无法顺利推进。为此,我们只能选任6名活跃在大阪不同领域的专家组成选考委员会”^①。关于后者,大阪社区基金会在其申请指南中进行了明确提示(见表1)。

表1 大阪社区基金会资助对象选考标准

选考标准	审查要点
必要性与公益性	<ul style="list-style-type: none"> ●是否具有较高的社会需求和紧急性 ●是否清晰表达了项目的社会目的
独创性与前沿性	<ul style="list-style-type: none"> ●是否具有崭新的行动框架 ●是否具有崭新的观点、想法以及手法
实现可能性	<ul style="list-style-type: none"> ●项目的内容和方法是否妥当 ●项目的实施日程和实施体制是否妥当(是否能够根据需要与其他团体携手合作)
费用和预算的妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ●是否根据项目内容做出经费预算 ●单价是否妥当 ●资助性价比是否较高 ●项目收入的预算是否妥当 ●是否向项目受益者收取适当费用
社会效应与发展前景	<ul style="list-style-type: none"> ●项目是否具有较高的社会效应以及是否具备可持续性 ●资助结束后,受资助团体是否能够获得进一步发展

资料来源:笔者译自公益財団法人大阪コミュニティ財団 website (2014)

第三,项目反馈和评估。作为资助条件之一,大阪社区基金会要求所有资助对象在资助项目结束后的3个月内提交“项目实施报告书”。此外,大阪社区基金会还可在资助项目实施期间要求受资助方提交有关实施进展的报告书。当然,仅仅依靠书面报告往往很难获得全面准确的反馈信息。为此,大阪社区基金会还在每年度末随机选取10到15家资助团体,派出包括理事长和事务局长等在内的调查团进行实地调查访问^②,以此获得有关资助项目的第一手信息并深化与资助团体之间的交流与合作。此外,从2003年开始,大阪社区基金会将原来具有恳亲(联谊)性质的集体聚会发展为较为正式的大阪社区基金会年会。该年会每年分别在东京和大阪召开,邀请包括基金会干部、赞助会员以及捐赠者在内的所有利害相关人员参加,同时挑选3到5家资助团体在年会上进行资助成果汇报并接受来自会场的提问和质疑。

四、主要成果与未来课题

为了寻求超越传统捐赠的既有概念和常识的新理念,以大阪商工会议所为核心的有识之士通过借鉴和移植美国社区基金会的理念和模式,成功创设作为日本首家社区基金会的大阪社区基金会。自1991年设立以来,大阪社区基金会不但克服了包括泡沫经济危机、经济紧缩以及金融危机在内的各种经济危机,而且在募捐金额和资助金额上屡创新高。截至2014年2月底,大阪社区基金会共设立235个基金,累计获得31.86亿日元的社会捐赠。同时,成功对外资助1989个项目,资助金额累计高达10.43亿日元(见图4、图5)。

毋庸置疑,大阪社区基金会在不断获得发展的同时,也遭遇诸多发展难题。除了需要克服前述各种经济危机所带来的不利影响之外,作为日本社会新事物的大阪社区基金会还需时刻应对来自社会各方面的挑战。其中,法制问题曾一直困扰大阪社区基金会。如前文所述,在2008年新公益法人制度实施之前,囿于旧公益法人制度的严格规制,从设立

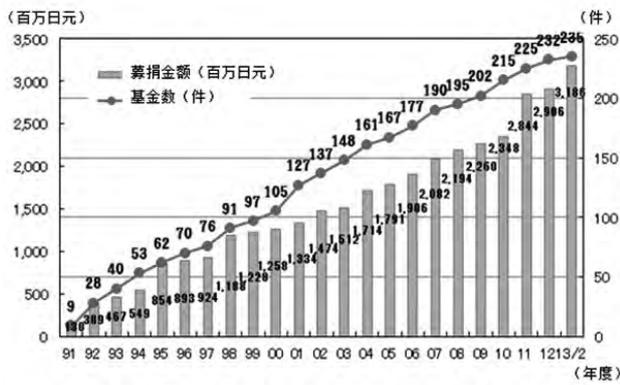


图4 大阪社区基金会的募捐金额与基金数量的历年变化（累计）

资料来源：笔者译自公益財団法人大阪コミュニティ財団 website (2014)

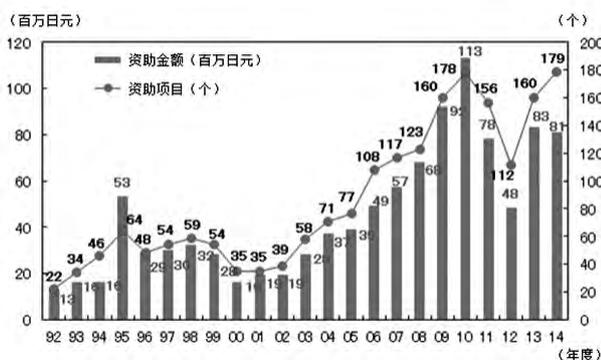


图5 大阪社区基金会的资助金额与资助件数的历年变化（非累计）

资料来源：笔者译自公益財団法人大阪コミュニティ財団 website (2014)

之初的法人注册到税收减免资格申请，大阪社区基金会均遭遇不少挫折。所幸的是，借助大阪商工会议所在商界和政界具有的巨大影响力，大阪社区基金会最终得以注册为财团法人。然而，关于税收减免资格的申请，直到2010年根据新法重新注册为公益财团法人之后才获得较为全面的税收减免待遇。另外，由于大阪社区基金会的每一步发展均借助了大阪商工会议所的力量，使得大阪社区基金会的发展模式一直无法得到普及，进而导致其社会效应迄今仍停留在理念移植阶段。此外，在基金会运营成

员的选任、专职人员的培养以及资助领域的选定等内部运营方面，大阪社区基金会亦面临不少难题。

①如无特别说明，本文主要参考以下文献：笔者对大阪社区基金会专务理事坂上义明先生的访谈（访谈地点：大阪社区基金会事务局；访谈时间：2014年5月29日）；大阪社区基金会官网（<http://www.osaka-community.or.jp/index.html>）。

②参见基金会中心网（<http://www.foundationcenter.org.cn/>），2017年3月30日最终访问。

③20世纪90年代中期，作为民主主义的反义词，日本学界开始提出“官主义”一词，旨在对“自明治时代以来，不管是在政官关系中，还是在官民关系中，抑或是中央与地方的关系中，高居中央政府各部门的官僚均拥有极为优越的权限”这一国家体制进行批判。参见今村都南雄（2002）「公共空間の再編」（今村都南雄編著『日本の政府体系』成文堂、2002年），1—21ページ。

④参见出口正之（1986）「アメリカの財団をめぐる歴史的・宗教的背景とその活動」（橋本徹・古田精司・本間正明『公益法人の活動と税制——日本とアメリカの財団・社団』清文社、1986年），209-240ページ；出口正之（1987）「長寿社会における民間非営利部門の活用——日本でコミュニティ・ファウンデーションの創設を」（『長寿社会への提案——長寿社会に関する懸賞論文入賞作品集』1987年），16-35ページ。

⑤参见三島祥宏（1996）『コミュニティ財団のすべて』清文社，154-158ページ。

⑥参见山本芳文（2010）「公益法人の新制度移行に向けた取り組み——大阪コミュニティ財団」『公益法人』第39巻第5号，33—35ページ。

⑦“挂职人员”是指大阪商工会议所派遣其职员进入大阪社区基金会开展工作，以减轻其经费支出压力。这些挂职人员名义上属于大阪社区基金会的全职人员，但在实际上属于大阪商工会议所的工作人员，因为他们的薪水及其相关福利由大阪商工会议所支付。

⑧包括市民个人设立的冠名基金“My Foud”和企业设立的冠名基金“Our Foud”。

⑨法人会员每年最低赞助5万日元，个人会员每年最低赞助1万日元。这些赞助将全部纳入基金会的运营经费。

⑩在此意义上，大阪社区基金会认为：社区基金会中的“社区”一词不仅包含“地域社区”之意，还包含“基金集体”之意。

⑪参见山田和秀（1997）「コミュニティ財団の発展でフィランソロピーの活性化を」『公益法人』第26巻第1号，21—25ページ。

⑫调查内容包括资助项目的具体情况、实施过程、主要问题以及发展前景等内容。

（作者系上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授、公共管理系执行主任）