

美国基金会的界定与分类

王晓丽

曹庆萍

北京航空航天大学
公共管理学院

美国基金会产生于 19 世纪末 20 世纪初,它的出现被人们称为慈善事业的“革命”。美国基金会规模巨大,影响深远,对 20 世纪美国的发展所起的作用无法估量,有学者称:“美国重要的文化项目,无论大小,鲜有不直接或间接与基金会的哲学思想或影响有关的”。

根据基金会中心的统计,到 2000 年,美国共有基金会 56600 家,总资产达到 4860 亿美元,是美国 GDP 的 6%,占全国近百万家非营利机构的 5%。既然基金会在美国社会起到如此重要的作用,那么什么是基金会呢?基金会在美语里是 foundation 这个单词,但实际上一些名称上带有 foundation 的机构却不是基金会,而是一些信托公司,信托基金和捐赠公司却是事实上的基金会。到底在美国什么是基金会,如何对数量众多的基金会进行分类呢?目前对基金会的界定与分类有几种,既有法律的界定,也有基金会行业组织与研究机构的定义与分类。

虽然基金会对美国社会发展起到重要的作用,但美国并没有一部独立的关于基金会等慈善组织的法律,相关条款大多散见于法律的各个部分。其中联邦税法对基金会的发展起到至关重要的作用,政府部门对基金会的管理就是通过税法进行的。而税法对一个基金会的界定不仅关系到一个基金会税收优惠的比例,有时甚至会影响到其发展目标 and 运作方式,对基金会意义重大。

一、联邦税法对基金会的界定

依照美国联邦税法非营利组织可以获得税收优惠,美国国内税务局将可免税的非营利组织划分为 25 类,编号为 501(c)1—501(c)21, 501(d), 501(e)和 501(f)。其中 501(c)3 包括为宗教、教育、慈善、科技与文学组织,以及那些为公共安全进行试验,促进国内与国际体育事业和防止虐待儿童与动物的组织和基金会。但是如何认定一个慈善组织是基金会呢?

1969 年联邦税法将慈善机构分为两类:公共慈善机构(Public Charity)和私人基金会(Private Foundation)。在税法中基金会前加了一个单词 Private,虽然这一单词的字面意思是“私人”,但私人基金会并不仅仅意味着为私人所拥有的基金会,“私人”与“公共”是一个相对的概念,“公共”意味着较广的资金来源与广泛的公共参与,包括公共部门的资助,而私人基金会中的“私人”是指资金来源相对而言比较单一(比如家庭、公司),没有公共部门的资助和广泛的公共参与。

什么样的组织是公共慈善组织,什么样的又是私人基金会呢?《国内税收条例》501(a)项条款规定除非一个组织能够证明自己是一个公共慈善组织,否则将被视为私人基金会。也就是说如

果一个组织符合 501(c)(3) 描述的类型,同时又
不符合 501(a) 规定的类型,这个组织就被认定为
是私人基金会。

501(a) 规定的组织大概有以下四种类型:

1、170(b) 规定的法定公共慈善机构,最常见
的包括教会、学校、医院和医学研究组织;

2、按测定公共支持检验比率的公式计算,获得
的公共支持的比重达到或大于三分之一的组织;

3、虽然不是公共支持性组织,但是由公共慈善
组织建立并管理的为其他组织提供支持的组织;

4、为了公共安全而建立和运行的组织。

私人基金会每年要向国内税收局填报 990-PF
表(PF 代表私人基金会),公布其资产及运营情
况,以确定免税地位,而公共慈善组织要填报 990
表。

同时,美国税法又在私人基金会中分离出一
种私人运作型基金会(Private Operating
Foundation) 给予更大的税收优惠。

私人运作型基金会本身从事宗教的、慈善的或
教育等活动,而不是仅仅资助从事这些活动的团
体。要获得运作型基金会的资格,私人基金会必须
通过收入检查和其他三项检查中的一项。收入检查
要求基金会将净收入的 85% 直接用于项目,其他三
项检查为资产检查、资助检查和基金底数检查。

可见,税法界定的私人基金会和公共慈善组织
主要是根据组织的资金来源及成立目的,而税法对
私人基金会的分类主要是根据其运作方式,这种界
定和分类是为了在税收上确立不同的优惠比率,以
便于扶持和管理。税法对什么叫基金会并没有给
予明确的定义,只是通过排除法确立了哪些组织是
基金会,税法对基金会的界定与民间所说的基金会
还存在一定的差异。

美国税法对基金会的界定与分类具有法律效
用,只要相关法律没有重新进行修订,这种界定方
法在法律上都是固定的、唯一的。

二、美国基金会中心对 基金会的定义与分类

但是作为基金会的研究机构和行业组织,美国
基金会中心和基金会理事会等民间机构对基金会

的界定和分类可以是百家争鸣的。目前,基金会中
心对基金会的分类是比较权威的、被广泛的接受和
引用。美国基金会中心(The Foundation Center)
位于纽约,原名“基金会图书中心”,于 1956 年成
立,为卡耐和塞奇基金会出资。其任务是收集和提
供有关基金会的信息资料以促进对这一领域的了
解。中心成立之后,作用不断扩大,不仅出版资料而
且举办活动,不仅仅是图书馆,于是改名为基金会
中心。基金会中心对基金会的研究具有权威地位。

根据美国基金会中心的界定,基金会是指一
个非政府的、非营利的组织,有自己独立的资金(通
常来源单一,或者是个人,或者是一个家族,或者
是一个公司),由它的受托人或董事会管理工作规划,
其创办目的是支持或援助教育、社会、慈善、宗教
以及其他类似的公益事业,其活动方式主要是对其
他非营利机构的赞助。”

从这个定义不难看出,基金会具有如下特点:

1、公益性,设立的目的是为了某种教育、慈善
等公益事业;

2、合法性,系合法的非政府、非营利组织,其成
立必须向政府有关部门注册,并且接受相关法律、
法规的约束;

3、独立性,由受托人或独立的董事会管理,不
受政府和捐赠人的操纵;

4、基金会必须有自己固定的资产为本金,并且
妥善保管以达到保值、增值;

5、资助性,为合乎条件的申请人或机构提供资
助金,或者由自己的附设机构实施。

这样,一些政府成立的社团就被排除在基金会
的范围之外,除非他们的基金会要接受私人公司的
捐款并且由不受政府政治或行政控制的受托人或
董事会管理。同样,宗教组织也被排除在外,除非它
们严格符合定义中关于资金、资金使用以及独立性
的基本标准。

依据这一定义,基金会中心对目前所出现的基
金会进行了分类,把基金会分为四类:独立基金会
(Independent Foundation),公司基金会
(Corporate Foundation 或 Company-sponsored
Foundation),社区基金会(Community
Foundation)和运作型基金会(Operating
Foundation)。

独立基金会的资金来源大多数是个人或家族

的,运作方式是给各种机构的项目捐款,又被称为捐赠型基金会(Grant-making Foundation)。基金会的决策者可以是捐赠人或者捐赠人家族的某个成员、董事会或者受托人组成的独立委员会,或者代表捐赠人的银行或信托机构。其中有的一直在捐赠的家庭指导下运作,又称家庭基金会。独立基金会历史悠久,是最重要的一种基金会的形式,其数量和资产都占美国基金会总数和总资产的80%以上。目前美国最著名的几家基金会,如福特基金会、洛克菲勒基金会、卡耐基金会等都属此列。当然也有相当数量的很小型的基金会也属此列。

作为独立基金会的一种,家庭基金会这一名词并不是法律术语,目前对这一称谓也没有明确的定义。基金会中心认为家庭基金会的资金主要来源于一个家族,而且至少有一名家族的成员一直在基金会任职,捐赠者或其亲属在基金会的管理和运作中起到重要作用。人们认为目前在美国大约有2/3的私人基金会都是家庭基金会。

公司基金会的资金来源于一个营利性的公司或者企业,作为独立机构进行运作,主要也是通过捐赠运行,多数为一般目的,也不排除与公司业务利益有关的考虑。企业基金会在法律上独立于提供资金的企业,但它们之间的关系仍然十分密切。它的资金来自该营利性企业,大部分发放出去,但允许保留一小部分作为基金,在企业利润下降时来补偿企业多年来的捐助。企业基金会发放资助是倾向于与公司活动有关或者公司从事的业务领域。同独立基金会相比,企业基金会一般发放资助的次数多但金额少。另外,公司基金会的业务与公司从其本身的资金中所作出的直接捐赠在法律上是严格区分的。

社区基金会的资金来源不是一家而是多渠道的,不仅包括社区个人、企业、单位的捐赠,有时还包括地方政府的拨款。社区基金会资金来源广泛,因此由社区中各界代表人物组成董事会以管理和决定社区基金的使用。社区基金会根据税法大多数都被批准为公共慈善组织,遵循与其他基金会不同的规章和规则。

社区基金会的资金多由当地一家银行或信用社代管。基金会的主要职责是调查和发现本地区的需要,在资金供方和需求方之间起桥梁作用,并代为管理和使用资金。

社区基金会数量不多,截至1999年全国有345家,占基金会总数的3.3%,总资产的6.4%。美国比较著名的、历史悠久、资金雄厚的社区基金会有纽约社区信用社(New York Community Trust)、克里夫兰社区基金会(Cleveland Community Foundation)、加利福尼亚社区基金会(California Community Foundation)等。

运作型基金会资金来源多为单一的私人或家庭,其主要目的是进行研究、促进社会福利以及其管理主体或章程所决定的其他计划。大多数运作基金会只向外界提供极少资助,甚至完全不提供资助。这种基金会资助其他基金会的资金,不得超过其收入的15%,它本身也从事相关的业务。

运作型基金会的活动与其它几种基金会有所不同,它不是发放资助,或者说,它的主要活动不是发放资助,而是利用自身所拥有的资源进行研究或者提供直接的服务。它的决策由自身的独立委员会作出,公众对其捐赠可享受更大的免税优惠。

基金会中心定义的运作型基金会基本上与税法所界定的私人运作型基金会是相同的,但是基金会中心的定义不像法律的界定那么严格,要经过填报表,进行各种检查,基金会中心的定义只是一个广义的概念性的定义。

从上面的介绍可以看出,虽然基金会中心把基金会分为上述四类,但作为一个具体的基金会,其类别不是固定不变的,独立基金会可以向运作型基金会转变。事实上,20世纪初,当现代基金会在美国兴起的时候并没有什么分类,一家基金会往往既捐赠又运作,在发展的过程中向不同的方向倾斜。比如在美国国内比较著名的塞奇基金会(Russell Sage Foundation)在早期就是独立基金会(成立于1907年),在1947—1948年董事会做出决定结束一切捐赠,成为纯粹的运作型基金会。

基金会中心对基金会的分类标准综合了资金来源、决策制定和提供资助的方式等各个方面,这一标准受到基金会自身发展的影响,是随着基金会的发展和变化而制定的,分类的方法和标准也并不是一成不变的。

三、其他的分类方法

美国基金会五花八门、纷繁复杂,除了基金会

中心的分类,美国基金会理事会等其他组织也根据基金会的性质和特点对不同的基金会进行了界定。这些组织的界定也不具有法律效力,只是根据基金会的不同特点对其进行的总结性的研究。

基金会理事会现在是美国基金会中最大的、会员最广泛的全国性组织,总部设在华盛顿。其作用除了与政府打交道,维护基金会权益外,还包括“促进内部的合作与协调,就某些普遍存在的问题进行研究”。基金会中心与基金会理事会经常联合起来举办活动,出版资料。除认可和沿用基金会中心对基金会的分类之外,基金会理事会对基金会也有不同命名,笔者总结如下:

1、按目的进行的命名

根据基金会的不同目的,基金会可以分为一般目的基金会和特殊目的基金会。其中一般目的基金会支持的领域超过一个,包括健康、教育和环保等方面。而特殊目的基金会往往仅涉及一个具体的领域和主题,比如癌症研究。基金会理事会的资料显示一般目的基金会在美国只有200-300家,但其拥有的资产占基金会资产的60%。

2、由税法演变而来的基金会的划分

税法对慈善组织有私人基金会和公共慈善组织的划分,基金会理事会则把基金会划分为私人基金会和公共基金会。

私人基金会是指具有独立资金来源的非政府、非营利性组织,资金通常来源单一,通常是个人、家族或者公司,有自己独立的董事会或受托人进行管理,资金的使用致力于支持教育、宗教等社会公益事业。基金会理事会对私人基金会的这种界定就涵盖了国内税务局对私人基金会的界定。

与私人基金会的概念相对应的是公共基金会,作为一个免税的、非政府的公共慈善机构,虽然也直接提供慈善服务,但更主要的运作方式还是提供资助。其资金来源多样,既包括个人、家族、公司和政府部门,也包括私人基金会。目前美国公共基金会的数量日益增多,它们接受捐款,并援助一些具有特殊需要的人群,关注一些特殊的领域。正是由于公共基金会能够广泛地进行募捐这一特征,它也加入了基金会理事会,并参加其活动。从以上描述可以看出,基金会理事会对公共基金会的界定不仅涵盖了税法中的社区基金会,同时还包括了一些其他的公共慈善机构。

税法中根据运作方式将私人运作型基金会划分出来,给予了特殊的税收优惠政策,基金会理事会根据运作方式也对基金会进行了分类,将其分为三种类型: Private Endowed Foundation, Pass-Through Foundation, Private Operating Foundation。按字面意思翻译难以生动地表达其特点,作者根据其特征,用比喻的方法将这三种基金会分别命名为“守财奴型”、“大手大脚型”和“精打细算型”。

“守财奴型”也就是私人捐赠型基金会,对所拥有的资产进行投资,每年把一定比例的投资收益用于慈善事业,而原来的本金基本上不动。如果投资回报高,则基金会的资产会不断增加。美国法律规定私人基金会每年至少要将其资产的5%用于捐赠(包括其成本),否则就强行扣税。一般市场投资收益率远高于5%这个值,所以基金会的本金还是不断增加的。这种形式的基金会是美国私人基金会最普遍的一种形式,作者把它命名为“守财奴型”,只是与另外两种基金会相比较而言,为了突出其基本不动用原有本金的特征。事实上这种基金会每年的捐赠值很大,并不是“守财奴”。

“大手大脚型”基金会,或者说是“过路财神型”基金会,每年把它所收到的捐赠全部分配出去。

“精打细算型”基金会,也就是通常说的私人运作型基金会,用它的大部分收入运作自己的慈善项目或者提供慈善服务,比如经营博物馆、图书馆、研究机构,也有一些对其他慈善机构进行捐赠。

基金会中心和基金会理事会对基金会的界定与分类或多或少都显现出税法的烙印,其定义与分类虽然受到税法的影响,但是又不同于税法。依据税法的分类,一个501(c)(3)规定的慈善组织要么是公共慈善组织,要么就是私人基金会,而一个基金会要么是运作型基金会要么就是其他非运作型基金会,具有严格的非此即彼的关系。而基金会中心和基金会理事会对基金会的分类并没有严格的非此即彼的关系,是一种总结性的研究型的界定,而税法则体现了政府部门管理性的规定。

税法的界定与分类事实上就确立了基金会免税的法律地位,1969年税法颁布之后,对基金会的发展产生了一定的影响,一些基金会由独立型基金会向运作型基金会转变,基金会的运作方式更加清

非政府组织发展与 政府职能转变

摘要: 政府能力的有限性决定了政府职能必须与政府能力有效协调。政府一方面要加快自身职能转变,将一部分社会管理事务交给非政府组织来承担;另一方面也要积极培育发展非政府组织,推动其能力建设,使之成为承接好政府转移出的部分社会管理职能作好充分准备,这样才能走出“政府强、社会弱,社会弱、政府又不得不强”的怪圈。非政府组织的发展是政府职能转变的必然要求和重要条件,政府职能转变又是非政府组织发展壮大的源动力和推进器,两者之间是一种双向互动的衍进关系。

关键词: 非政府组织; 政府; 职能转变

马立
上海行政学院
城市社会研究所

在我国高度集权的计划经济体制下,政府是“无限政府”、“全能政府”,承担着无限多的经济、社会职能,从宏观到微观几乎包揽了所有的经济、社会事务,权力触角延伸到社会的方方面面。由于政府的能力总是有限的,有限的政府能力不可能承担无限的政府职能,因此政府职能无限扩张的态势导致了一系列矛盾和问题:一是政府管理效力的衰减。政府对社会事务大包大揽的管理方式就牵扯到一个效率和效益问

题。由于社会事务的性质不同,需要不同的管理方式和方法。但政府管理的特点是宏观性和强制性,那么对于一些不符合一般特点的社会事务,政府就难以做到高效的管理;二是社会自我管理功能的萎缩。政府职能的无限扩张使各种社会事务事无巨细都依赖于政府的管理,导致政府机构严重膨胀,社会对政府高度依赖,社会组织明显萎缩。在这种背景下,独立或半独立的社会组织就缺乏生长的土壤和发挥作用的条件,导

晰和规范,不同基金会的分类更加明显。基金会中心对基金会的分类则从另一个角度反映了美国基金会资金来源的广泛性,既有个人、家庭,也有公司、社区,还有政府部门的拨款,由此可见在美国人们参与公益事业的广泛程度,这也是一百年间基金会得以在美国发展并成熟的社会基础。基金会理事会等其他一些机构的不同的分类与界定,也显示出

基金会行业组织的发展以及基金会研究机构的兴盛。

总之,不同的分类方法从不同的角度折射出美国基金会不同的特征,不管采用那种方法对其进行界定与分类,基金会作为美国社会一种重要的社会力量,都值得我们关注。

参考文献:

1. E. C. Lindman: *Wealth and Culture*, 转引自资中筠,《散财之道》,上海人民出版社,2003年版,第3页
2. <http://www.irs.gov/>
3. <http://fdncenter.org/>
4. 资中筠,《散财之道》,上海人民出版社,2003年版,第48页
5. <http://www.cof.org/>