

美国社区基金会与 光明新区社区基金会比较研究

乔宏彬

摘要：通过实地考察美国中纽约州社区基金会、Gifford 私人基金会和 Onondaga 郡天主教慈善会情况，结合美国慈善基金会相关研究材料，将美国社区基金会与深圳市光明新区正在试点的社区基金会进行比较分析。美国以社区基金会为代表的慈善基金会具有完善的治理结构、多元的投资机制、成熟的项目研讨和选择机制、良好的监管机制、有效的税收制度支持机制等，可以为光明新区的试点工作提供有益借鉴。在此基础上，文章提出设立多元化的社区基金会和专项基金、完善治理结构、完善项目决策评估机制、完善资金支出管理机制、完善资金募集和投资增值机制、加强专业人才培养等 9 个方面的建设性意见。

关键词：美国；光明新区；社区基金会；比较研究

中图分类号：C913.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2015)02-0109-04

一、美国慈善基金会基本情况

美国慈善基金会专指那些拥有专人管理的自有资本金，并利用这些资金来维护或资助那些服务于社会公益事业的教育、科技、文化、宗教活动，或其他类似活动的一种非政府、非营利的组织。美国慈善基金会主要有四大类，即社区基金会、独立基金会、公司基金会、运作型基金会，后三类又统称为私人基金会。作为四大类基金会之首，社区基金会目前在全美有近 800 家，总资产近 500 亿美元。本文重点介绍笔者赴美国考察的三家慈善基金会。

（一）中纽约州社区基金会

该基金会是典型的社区基金会，资助方向包括

艺术、人文、经济、环境、教育等方面。其董事会共有 24 人，包括社区企业主、专家学者、政府官员等；执行运营团队共 18 人，分财务运营、市场推广、社区资助三个部门。2014 年，基金会全年收入近 4000 万美元，其中捐赠收入 2360 多万美元，投资及营业收入 1630 多万美元，总资产 1.72 亿美元。2014 年资助、支持近 1000 个机构、组织和项目，资助总额 1030 多万美元。

（二）Gifford 基金会

该基金会是典型的私人独立基金会，由 Rosamond Gifford 的律师和银行在她 1953 年去世后根据其遗愿创立，当年总资产 500 万美元，资助宗教、教

收稿日期：2015-01-10

作者简介：乔宏彬，深圳市光明新区党工委委员、管委会副主任。

育、科学、慈善方面。目前,基金会由13人的托管委员会和6名工作人员负责管理和运营。自建立以来,Gifford基金会累计在社区投入3800万美元,主要通过Onondaga、Madison和Oswego三个郡的非营利机构和本地社区成员的联合会对相关项目进行拨款资助。2013年,Gifford基金会资助总支出74万美元,总资产2200多万美元。

(三) Onondaga郡天主教慈善会

该会是一个运作型的慈善基金会,由24人组成的董事会和7名行政人员负责管理和运营,工作人员直接参与项目运作,主要开展种类繁多的亲子教育、紧急援助、难民服务等。Onondaga郡天主教慈善会的收入主要来自政府支持,如2013年,其收入的72%来自政府资金。资助支出中,Onondaga郡天主教慈善会大部分用于紧急援助(9%)、流浪者服务(15%)、居家服务(16%)和难民服务(14%),其资助项目的服务对象涵盖所有民族、种族和国籍,平均每年服务近2.3万人。

二、美国慈善基金会特点

(一) 完善的治理结构

一般而言,美国慈善基金会采用公司制形式。基金会设有董事会(托管委员会)进行管理和运营,通常由捐赠人、企业界、学术界的成功人士和社会名流组成。董事会之下是基金会会长和项目官员,负责执行董事会议定方案,管理组织资源,开发服务项目。董事会的成员不但人数较多,如中纽约州社区基金会和Onondaga郡天主教慈善会的董事会都有24人,而且范围非常广泛,有社区志愿者,也有大学教授、企业主、政府官员等,充分保证了专业化和集体决策水平。

(二) 多元的投资机制

美国资本市场发达,慈善基金会可以经营其资产并从中获利。大基金会大多由专业的投资代理人通过对股票、国债、房地产等投资获得收益,加上不断获得捐赠,达到“聚财”目的。Gifford基金会成立之初只有500万美元,而到2013年,除去历年用于社区建设的3800万美元,其资产也发展至2200万美元。洛克菲勒基金会成立时的资产是1亿美元,而到2000年,其资产达到38亿美元。总体来看,美国成熟的资本市场为慈善基金会提供了多元投资渠

道,使之能够在为公益事业提供资金的同时,实现资产的保值增值和自身可持续发展。

(三) 成熟的项目研讨和选择机制

在资助领域和服务项目的设计上,美国慈善基金会拥有很大的自主性,可以以各自的方式参与公益事业,如今已几乎覆盖了美国人生活的方方面面。为把资金有效地投入公益慈善项目,绝大部分基金会都设有项目管理部门,由专业人员负责具体项目。一般来说,其资金捐赠的程序大体包括确定资助范围、提出资助申请、实地考察、座谈和研讨、实施资助、监督和评估等程序,保证资金使用效益最大化。

(四) 良好的监管机制

美国对慈善基金会的监管分为三个层次,一是基金会的自律和自我约束,通过加强内部制度建设、成立相互制衡小组、成立行业组织督促成员严格依法从事各项活动;二是纳税人及非营利机构的社会监督,通过公开财务报表、开展民间慈善评级等接受公众和媒体监督;三是政府监督,在注册登记、免税申请、实地审查等环节严格监督。

(五) 有效的税收制度支持机制

美国税法实行累进制的高税率,越是高收入高资产,应缴税越高,但对慈善捐赠实行最高达50%的减免税优惠,同时对公益慈善机构减免税。对于企业和个人来说,收入越高,其需要缴纳的税也越高,但如果向公益机构捐赠越多,其减免税也越多。比较下来,实际支出可能比单纯扣税更少,这就鼓励了大部分中产阶级进行慈善捐赠以减少扣税,对社区基金会的快速发展起到了重要作用。有资料显示,美国富裕阶层每年的公益捐助达6700多亿美元,相当于对美国GDP的9%进行了第三次分配。

三、深圳光明新区社区基金会与美国社区基金会的比较

2014年3月以来,在国家民政部和深圳市委、市政府的支持下,光明新区在辖区凤凰、白花、新羌、圳美、玉律5个社区启动了全国首批社区基金会试点工作,获得辖区企业和居民的积极拥护和支持。试点以来,募集资金近2000多万元,建立了理事会依据章程治理、银行第三方托管、项目民主决策等5项管理机制,制定了《光明新区社区基金会管理办法》等7个制度文件,形成了较完善的制度体系,为社区

基金会助推社区治理创新探索了成功的实践经验。在2014年9月召开的第三届中国公益慈善项目交流展示会“社区基金会助推社区治理创新”研讨会上,光明新区培育发展社区基金会、探索社区现代化治理的经验和成效获得了参会国家民政部、省、市相关领导、专家学者和主流媒体的广泛关注和肯定。

作为全国首批社区基金会,光明新区社区基金会试点不仅入选市24项全面深化改革典型案例和市社会建设“风景林工程”盆景项目,还得到民政部、省市相关部门领导、专家学者和主流媒体的高度肯定。民政部领导多次听取新区试点工作汇报,并到新区现场调研,对新区试点工作高度肯定,并明确表态将全力支持新区试点。中国社科院、北京、上海、重庆、广州10多个批次机构和部门先后到新区调研。新华网、人民网、光明网、凤凰网、新浪网、《南方日报》、《深圳特区报》、《羊城晚报》等主流媒体也给予了持续广泛报道,在百度搜索中相关报道结果最高时达680万余条。

由于政治体制、制度、环境等原因,光明新区社区基金会与美国社区基金会既有相通之处,也存在一些明显的差别。

(一) 相同之处

机构性质相同。都属于公益慈善类的第三方非营利组织,都具有公募基金会的性质,都具有“本地资源、本地利益相关者、本地解决方案”三个根本特点。

发起人和捐赠资金来源相同。都由本地居民发起,资金来源包括本地居民、企业、政府、非营利机构和其它基金会的捐赠。

治理方式相同。都由社区居民、捐赠者等组成的理事会(董事会)负责治理,通过第三方组织开展项目。运营过程保持透明,有义务向公众公开活动情况和财务状况。

发展使命相同。都有不动本金发展永久性、非限定捐赠基金、整合社区公益慈善资源、回应社区需求、服务捐赠者、促进社区建设等功能和作用。

(二) 不同之处

与政党和政府关系不同。美国建立在三权分立的政治制度和两党制的政党制度之上。在与政党政府的关系上,美国社区基金会不受某个政党领导,可

以接受政府捐助,吸收政府工作人员参与管理,还可以资助政府机构开展活动。光明新区社区基金会在社区综合党组织领导下开展工作,可以通过承接政府职能转移项目获得财政资金。

治理结构不同。美国社区基金会董事会人数普遍较多,有专职工作人员,董事会成员身份广泛,除捐赠人、社区公益人士外,还注重吸收企业界、学术界的成功人士和政府官员等参与。光明新区社区基金会理事会成员限定为5-11人,明确要求将政府工作人员排除在外。目前主要由捐赠人和社区公益人士组成,企业界、学术界的专业人才较少,也暂时没有专职工作人员。

服务地域和对象不同。美国社区基金会的“社区”可以大至一个地区、一个市、一个州、全国乃至全球,服务对象不限于本地,服务领域也涵盖方方面面。光明新区社区基金会服务内容主要限于社区救助、社区照顾、资助社区公益事业和社会组织发展,服务对象限于本社区居民,地域上互不重叠。

类型标准不同。美国社区基金会主要包括:乡村社区基金会,资产少于200万美元,主要致力于乡村基础设施建设;州的社区基金会,资产1亿美元以上,管理130个以上基金,资助方向由各地委员会决定;城市社区基金会,资产8.5亿美元左右,管理1500个以上基金。光明新区社区基金会种类还比较单一。

四、对进一步深化社区基金会改革试点工作的建议

在吸收借鉴美国慈善基金会发展成功经验的基础上,结合本地实践,对进一步深入推进深圳光明新区社区基金会试点工作提出建议:

(一) 培育发展多元化的社区基金会,设计成立多种类的专项基金

在现有“一社区一基金会”基础上,依据社区条件及发展需求,尝试发展在服务地域上体现多样性的社区基金会类型,如覆盖多社区的社区基金会,办事处一级或区一级的社区基金会,拓宽社区基金会发展空间。同时,在基金会内部探索设立多样化的冠名资金和专项基金,如教育专项基金、文化专项资金、环保专项基金、社区融合专项基金等,不断丰富社区基金会服务功能。

(二) 进一步完善社区基金会治理结构

理事会除了由捐赠人、社区社会组织、社区居民代表等组成外,还可以吸收公职人员、专家学者等共同管理、决策社区基金会重大事项,打造更高水平的管理和运营团队,实现社区管理的“多方参与、共同治理、统筹兼顾、动态协调”。同时可邀请党代表、人大代表、政协委员等旁听,充分发挥党代表、人大代表、政协委员的桥梁纽带作用和监督职能,提高决策水平。

(三) 进一步完善项目民主决策和项目评估机制

多渠道收集社区需求,科学设置多元化、个性化的服务项目,通过居民议事会、听证会、专家论证会等民主决策机制,确定资助项目。由第三方专业社会组织实施项目,并引入第三方专业机构对项目进行监督和评估,根据评估结果优胜劣汰,通过社区家园网、社区公告栏等接受社会监督。

(四) 进一步完善资金募集和投资增值机制

尝试设立资金募集专员,建立常态性的资金募集渠道,如开通网上捐赠渠道、电话捐赠热线、预约上门接受捐赠等,提高资金募集水平。选择专门的投资代理人,通过代理人对股票、国债、房地产等进行投资,在保障资金安全前提下,设计提出更多更好的投资渠道,寻求更大利润的投资项目,实现社区基金会财产增值收益最大化。

(五) 进一步完善社区基金会资金支出管理机制

严格控制基金会资金支出比例,确保年度支出资金不超出本年度增值部分。进一步完善社区基金会内部管理制度,进一步规范民主、阳光的项目决策机制和第三方专业机构实施机制,严格约束工作人员行为。继续完善基金会政府监管和社会监督机制,定期报送和公开基金会财务报表,接受政府部门、社会公众和媒体的查询和监督。

(六) 进一步完善捐赠者服务和沟通机制

善款的使用要尊重捐赠者的意愿,项目执行中要为捐赠者搭建展示其形象的平台。定期主动向捐赠者公布善款使用和财务审计情况、项目执行情况,让捐赠者充分了解善款去向。邀请捐赠者担任理事、监事,参与项目决策过程等,定期走访捐赠人,让捐赠者做基金会长久的合作者。

(七) 进一步完善专业人才培养机制

设立专职工作人员,并适当提高工资待遇,建立薪酬激励制度,吸引并留住专业人才。加大专业培训力度,从资金筹集、项目管理等方面开展系统培训,提升现有人才专业素质。大力发展志愿者队伍,广泛吸引不同职业、知识、经历、观念和技能的志愿者参与管理和运营,打造高水平、高效率的管理和运营团队。

(八) 进一步加大宣传工作力度

充分利用广播、电视、网络、板报、宣传栏等有效载体,多形式、多渠道、多角度地宣传社区基金会试点工作,提高深圳光明群众对社区基金会的知晓率,营造良好工作氛围。借力相关专家学者,在国际、国内相关主题交流活动中积极推广、宣传新区试点成果,提高新区社区基金会培育发展、社区基金会助推社区治理创新工作的社会影响力。

(九) 进一步加强对社区基金会的支持和指导,关注社区基金会成长

建议成立市区两级社区基金会工作领导小组和指导小组,协调督促市区两级政府部门加强对社区基金会工作的指导和支持,将社区基金会试点工作、社区基金会助推社区治理改革变成各部门的“大合唱”,力争创建社区基金会助推社区治理创新国家级试点,为全国兄弟城市探索更多可复制、可推广的成功经验。

社区基金会在美国已发展了100年,但在我国尚属新生事物,在有中国特色社会主义土壤中的“本土化”还有很长的路要走。光明新区将在今后的实践中坚持借鉴全球社区基金会发展经验,紧密结合实际,不断回应社会需求,推动社区基金会试点发展壮大,力争创建更多可借鉴、可推广的经验,成功打造社区治理体制的新体系、政府职能转移的新载体、社区公益服务的新平台、政府社会保障的新触角和公益慈善发展的新方向,为新区社会建设和民生事业发展作出新的更大的贡献。

责任编辑 李彦