

非公募基金会 12 年： 曾用名退场，新时代启幕

■ 本报记者 王会贤

2004年6月1日,《基金会管理条例》正式实施,打开了民间资本成立非公募基金会的大门。2016年9月1日,《慈善法》实施,放开公募权;10月,《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用的规定》发布;《基金会管理条例(修订草案征求意见稿)》拟不再区分公募和非公募基金会。“非公募基金会”的名字即将卸任,但众多基金会仍以“非公募”的形态存在。

从民间资本进入基金会领域,到放开公募权,在这两个重要节点之间的12年里,非公募基金会从一个年轻的社会组织形态,迅速发展到现在不仅数量占绝对优势,在社会建设中发挥的作用亦日趋重要。

在2016年这个节点,我们回顾非公募基金会发展的12年,作为总结,也作为新起点。

2004—2005： 双重管理下初登舞台

上世纪80年代,中国开始出现基金会,但随后的发展并不迅速。2003年全国基金会数量954个,2004年减少到892个(据《2004年民政事业发展统计公报》)。

原来成立基金会的最低注册资金要求是10万元,2004年正式实施的《基金会管理条例》(以下简称《条例》)将注册资金提高到全国性公募基金会不低于800万,地方性公募基金会不低于400万,非公募基金会不低于200万。

2003年“非典”时期捐赠热情的爆发,2004年《条例》出台,尤其是非公募基金会被鼓励发展,为个人和企业投身公益慈善事业提供了意识和政策两方面的准备。

2004年非公募基金会数量180家,2005年增长至245家,2005年以后,非公募基金会的年增长率都在20%以上(数据来自

基金会中心网)。

与此同时,《条例》实施后,非公募基金会的注册并非一帆风顺。2005年6月,本报推出“《基金会管理条例》一周年”系列报道,“河里有石水不平”,各地非公募基金会发展有欣欣向荣之景,也有不那么顺利的情况,双重管理体制的阻碍也初现端倪。当时的广东省,因为业务主管单位问题,咨询的单位、企业有二十多家,但一年里只有一家非公募基金会得到审批。为此,广东省民政厅决定担任公益慈善类基金会主管单位,并专门增加了人员编制。

2006—2007： 管理与鼓励并行

2006年,《基金会年度检查办法》和《基金会信息公开办法》颁布实施。这“两个办法”为日后基金会透明化的发展奠定了重要基础。2007年3月16日,《企业所得税法》通过,企业发生的公益性捐赠支出,在年度利润总额12%以内的部分,准予在计算应纳税所得额时扣除。免税额度的提高,对非公募基金会的发展意义重大。

2006年,非公募基金会数量349家,2007年436家(此处基金会中心网与民政事业发展统计公报不同,以后者为准。民政事业发展统计公报部分年份无非公募基金会数量)。

与此同时,地方性的非公募基金会稳步上升,广东省从2005年的1家非公募基金会上涨到2007年的34家,而北京市的非公募基金会已经占据总数的75.6%,超过了公募。

但这个阶段,非公募基金会刚成立不久,在内部管理、项目运营等方面仍有很多不足。在北京市2006年基金会年检中,实际参检41家非公募基金会,合格的基金会为26家,基本合格的基金会为15家,合格率为63.4%。很多基金会的运作处于



按照2015年度支出,腾讯公益慈善基金会等入选非公募基金会TOP15

半封闭和不透明状态。至于企业基金会无法独立运作的问题,比如资金过于依赖企业、专职人员太少、项目执行受企业/学校干预等,则是从非公募基金会开始成立到现在,贯穿始终并且将继续存在的问题。

2008—2009： 数量迅速增长

2007年8月民政部印发了关于《全国性民间组织评估实施办法》的通知。2008年,首批62家符合参评条件的基金会中,有6家获得最高评级5A级、13家获得4A级、19家获得3A级。作为民政部批号为“001”号的国家级非公募基金会,香江社会救助基金会被评为3A级基金会。时至今日,对基金会的评估工作仍在每年有序地进行,“等级”也成为公众衡量一家基金会优劣的标准之一。

2009年,虽然面临着金融危机,但历经汶川大地震后的中国慈善事业却迎来跨越式发展,很多企业考虑选择设立非公募基金会。同时财政部、国家税务总局、民政部出台的《公益性捐赠税前扣除的优惠政策》普惠到非公募基金会,又进一步促进了非公募基金会数量的增加。

2009年,中国非公募基金会数量为846家(基金会中心网数据),增速亦远超公募基金会。非公募基金会不仅数量上激增,注册资金规模也逐渐扩大。以民政部注册的非公募基金会为例,2008年平均注册资金上升到7907.5万元,2009年注册的10家非公募基金会,有3家超过一亿元。

另外,首届中国非公募基金

会发展论坛的举办使得成立5年却仍在散兵作战的非公募基金会在这一年开始学习走向联合。

2010—2011： 捅破制度的天花板

2010年7月8日,由35家基金会发起成立的基金会中心网正式启动,预示着公益慈善信息透明迈入一个新阶段。2010年底,民政部发布《社会组织评估管理办法》,这是民政部首次以部门规章的形式对社会组织评估加以规范,社会组织评估工作从此“有章可依”。

经过六年的风起云涌,非公募基金会已成为了一支不可小觑的力量。截至2011年9月7日,非公募基金会的数量达到1232家,已经超过公募基金会的数量1157家。

2011年,非公募基金会与公募权的一次交锋——壹基金非公募转公募终于尘埃落定,成为第一家民间公募基金会。为了在制度上划开这个小口,李连杰笑称自己“用尽了前半辈子的人脉关系”。

2011年4月,另一位探索者曹德旺,向河仁慈善基金会捐赠自己及家人持有的3亿股福耀玻璃股票(市值35.5亿元)。从宣布股捐到最终财政部发文允许企业股捐做慈善,曹德旺奔波了两年,而直到2016年,随着《关于公益股权捐赠企业所得税政策问题的通知》发布,这次股捐涉及的所有问题才最终全部画上句号。曹德旺的股捐,实实在在推动了政府部门在慈善制度上的创新。

数量的激增和规模的扩张,2008年民间捐款的“井喷”效应

加之2011年的郭美美事件,一下将基金会的公信力推到了前所未有的高度——公益慈善项目运行与管理的规范化问题、机构治理与信息公开问题、捐款使用透明度与资金使用效率等问题都开始引起社会的密切关注,也成为业内讨论的重点。

而根据《中国慈善发展报告》(2012)统计,2010年,调查的875家非公募基金会中,全职员工为0的非公募基金会占29%,这个比例高于公募基金会的19%。在政府补助性收入方面,公募基金会是非公募基金会的29.8倍,政府补助性收入占公募基金会总收入近10%,仅占非公募总收入的0.58%。

2008~2010年末非公募基金会非限定性净资产都超过了净资产总量的70%,高于公募基金会的55%左右。非公募基金会资金使用上自由度更大些。

2012—2013： 非公募基金会审批权下放

2012年3月20日,第十三次全国民政会议决定将在全国下放非公募基金会审批权、异地商会审批权等。9月,广州市率先开始登记非公募基金会,并在广州市社会组织信息网公开了“非公募基金会登记办事指南”。紧接着,2013年初开始,市级民政登记注册的非公募基金会如雨后春笋在全国多地出现。

2012年,成美慈善基金会在海南省民政厅的批复下转为地方公募基金会。2013年9月,北京新阳光慈善基金会正式获得公募基金会身份。公募权突围,更大范围地开放公募权愈加可期。

(下转10版)



2011年5月5日,河仁慈善基金会在北京成立。这是中国第一家以捐赠股票方式成立的公益慈善基金会。