

NGO 观察

中国慈善筹款机制百废待举

文 / 陈健民

今天人民善心再淡薄，看见农村孩子在破烂的学校里用心上课，贫困父母卖血染上艾滋病在生死边沿挣扎，都会泛起恻隐之心，想掏点钱雪中送炭。但钱该捐去哪里？什么机构会好好地运用捐款去救助这些有需要的人？想下去，刹那的同情心便随风而逝。

现时一般民众主要透过三个途径捐款：(一)在党政机关、企业、事业单位工作的员工会被上级动员捐助福利事业，有时不一定是自愿性；(二)购买福利奖券，其中部分收入(约30%)会用作福利事业，但买奖券者不一定基于捐献精神；(三)自愿地向筹款的基金会或个别福利事业捐款，此类捐款金额为数不多。企业方面，捐献主要对象为政府机构或与政府有紧密关系的社团，极少捐助民间非营利组织。企业本身亦极少成立社会服务性质的基金会。

全国捐款集中在几个主要的组织，包括中国红十字会、中国青年发展基金会、中华慈善总会、全国妇联、中国残疾人联合会等。以青基会推动的希望工程为例，成立的第一个十年从海内外募集了17.8亿元人民币，是属于少数的成功例子。在美国，1999年全国捐助额为1,907.9亿美元，为全年国内生产总值的2.1%。如果中国人民及企业有美国相同的捐助热情，则以1999年中国国内生产总值(82054.3亿)的2.1%来计算，一年便有1,723亿元，几乎等同1,000个青基会在该年筹得的款项！

我国的慈善筹款事业未能充分发展，有多种原因：现存法规和执行部门对成立基金会有太多约束，捐款的税务优惠诱因不足，传媒未有意识配合募捐活动，银行未能有效配合公众(如以信用卡)捐款，邮政局未能配合邮寄募捐信件，非营利组织专业化程度不足，能做事的未必可向民政部门登记，已登记的未必能做事等等。孙立平等学者研究青基会以“社会化方式”筹募希望工程经费，提出三个不利的社会因素：(一)一般民众的社会公益意识淡薄；(二)在十几年的不规范的市场经济中，人们的信任结构遭受了严重破坏；(三)严重的腐败现象使社会风气受到破坏。

对于第一点有关公益意识问题，中国传统中儒、佛的仁心与行善积德的观念应可构成捐助行为的文化基础。因以往“为人民服务”的“雷锋精神”被过度政治化，及多年来政府全面

包办社会服务，反而减低了人们的公益意识。本文主要响应孙立平等提出的后面两点，即如何透过设置健全的监督机制，建立人民对非营利组织的信任，从而提高中国的捐助水平。

Lynne G. Zucker指出有三种建立信任的模式：(一)过程为本：通过与对方的交往来确定对方的诚信；(二)特征为本：建基于一些共同的特性(如亲属、老乡、校友等)；(三)制度为本：主要指专业的建立、法律合约、保险等正式制度保证。在传统社会，人与人有较多“共性”，且面对面交往机会较多，故可透过第一、二种模式建立信任。但在高度分化的现代社会，人与人关系重利益且疏离，必须靠制度保证才能建立信任。问题是中国人以关系为本，往往轻视制度，在现代化过程中就容易出现信任危机。试看经济领域，讲关系的“自家人”文化带来的不单是假劣货充斥、商业诈骗无日无之，更荒谬的是出现“杀熟现象”。在慈善行为方面，人们在决定是否信任受助的非营利组织会切实执行捐助者的意愿时，大多没机会与这些组织进行互动或者单靠一些“共性”便相信这些组织。因此，要在捐助行为中增加捐助者对非营利组织的信任，唯有通过制度建设。

要防止非营利组织违背捐助者的意愿，当然有赖立法、审查及惩处的机制。但单靠事后的惩处不能增加公众对非营利组织的信心，反而建立有公信力的募捐和监督机制更为重要。捐助者可能没有充分讯息及能力判断哪些组织及服务值得支持，但如果有健全的筹募机制，捐助者便可透过这些机构去支持及监督那些服务组织。另一方面，独立的评审监督组织可对筹募机构进行监督，而对那些想直接捐助某些非营利组织的人士，亦可代为搜集这些组织的基本数据。

以美国为例，她主要有三种集体筹募机制：

(一)筹募联盟(federated fundraising)，泛指一般以联盟形式进行筹募工作的团体。当中历史最悠久、规模最大的是“联合劝募”系统，于全国有超过1400个团体会员，每一个地区会员会为其所属区内的非营利组织成员(多数为社会福利机构)进行集体形式的筹募活动。筹募联盟机构以在职人士为主要募捐对象，通过与雇主合作，于工作场所进行筹款活动，善款直接于每月的薪酬中扣除。以联盟形式在工作场所筹募的好处是成

本效益高，接触到的捐款人数众多。

(二)小区基金会(community foundations)，于特定地域范围内接受来自不同部门捐献者的捐募，逐渐建立不同类别的永久基金，提供捐款及拨款服务，并进行小区领导和建立小区伙伴的工作，以应付小区所面对的服务需求。其特质为：(1)由众多捐赠者捐募而成立的永久基金组织，而一般的家庭或企业基金会主要是由单一捐赠者所成立的；(2)一般选择特定的小区或地域界限提供服务；(3)在法律上被界定为“公共公益组织”，必须持续取得一定数量新捐赠者的支持，方能获得较为优厚的税务优惠。

(三)商营公益捐赠基金(commercial charitable gift fund)，在1992年，美国“富达投资”成立了非营利筹款组织Fidelity Investments Charitable Gift Fund，以非牟利形式为客户成立个人公益基金户口，基金资产则交由富达投资的营利部门负责投资及管理，从而赚取利润。公益捐赠基金户口的吸引之处，在于它能够让捐款者保留对基金资产慈善用途的控制权，达到与成立私人基金会一样的效果，但开户手续及户口运作却十分方便。

除了健全的筹款机制，对慈善团体的监管对加强民众捐献的信心起着关键性作用。在美国，除了种种法律规例外，最主要的监管是来自第三部门的“独立中介机构”。这些机构没有法律所赋予的管治权，所以严格来说只是“监察”机构，目的是促进业界的自律，但往往比政府和法律的监管来得有效。这些机构透过搜集慈善团体的数据，按一些公开的标准，评核团体的表现(合格者便给予肯定)，并将团体的数据及评审结果用最简单直接的方法告之社会。虽然这些监察机构没有法律权力，慈善团体亦没必要理会它们，但事实上，美国的社会各界，包括捐赠者、传媒、拨款机构，以至慈善团体本身，皆重视他们所出版的评审报告。这是因为评审机构能够为捐赠者提供公正、有用、容易明白的信息，以助他们作出明智的捐赠决定。

这些独立的评审机构对捐赠者和慈善团体双方都有好处。对于捐赠者来说，他们更有把握把钱捐到有需要的人手上。对于受助的慈善团体来说，评审机构的存在亦带来不少好处。首先，捐赠者因为有了评审机构的评审保证，对获得肯定的慈善团体多了信任，因而较愿意长期捐赠。这令一些不时需要举办形形色色筹款活动的小型团体省却一大笔筹款的行政费用，却换来稳定的收入。其次，获得评审机构肯定的团体，不容易因为同领域中的一些害群之马的贪污丑闻连累而失去公众的信任。第三，为了每年争取评审机构的肯定，团体必会尽力提升其工作表现，改善内部管治，增加效率等。长远而言，慈善团体是评审制度下的最大受惠者。

美国有林林总总的监察机构，比较具规模的如明智捐赠联盟(BBB Wise Giving Alliance)，评审的团体约三百个。此联盟采用一套“明智捐赠联盟慈善工作问责标准”评核团体的内部管治、财务、筹款活动以及有否工作成效等。下面是这标准的部分内容：

一、管治与监督(Governance and Oversight)

团体必须设一董事局/理事会(board of directors)，成员至少五人；其中至多一人为该团体雇员或其亲属。董事局成员不能与该团体的业务有利益冲突。董事局必须每年开会至少三次，依时审核团体的工作及财务报告。

二、效能评估(Measuring effectiveness)

团体需制定一系列政策以评估其工作表现及未来发展方向。此项评估需至少每两年进行一次，并将报告呈交董事局审核。

三、财务(Finances)

一般来说，团体必须将其收入之65%或以上用于服务活动。用于筹款的行政费用不能多于所筹募得来的总额百份之三十五。储备不能超过每年总支出的两倍。财务报告必须详列支出的分布：如薪金、筹款费用、服务开支等。

四、筹款及信息性材料的使用(Fundraising and informational materials)

所有筹款活动的数据以及团体的简介数据必须正确无误且无误导性。周年报告必须包括团体之宗旨、服务工作、成就、成员和董事局名单，团体必须按个别捐赠者的要求提供周年报告及财务报告。

从上面的讨论可见，美国相当重视建立对慈善组织的监督机制，透过制度性信任，鼓励人民捐款。由于一般捐赠者无法亲自监督筹募机构，甚至连索取这些机构的基本数据亦有困难，一些监督筹募机构及受助非营利组织的中介机构便十分重要。市民不单可透过互联网很快捷地查阅各受助组织的评核结果，这个评审过程亦使各受助组织的管治更具透明度，更谨慎地运用资源和更有效地推行服务。但更根本的因素是，美国无论是筹募或慈善组织都非常多元化，在每一领域均有不少组织竞逐公众的捐款，人民不信任一个组织大可将捐款投到另一组织。这种在第三部门中存在的竞争，加上健全的监督机制，激发非营利组织不断改进及向公众问责，最终提升全国捐献水平，值得我国借鉴。

中国公民社会要从生存走向自主，本土资源的开发至为重要。参考美国的经验，下面有几项建议供读者考虑：

发展公共筹募机制

美国各类筹募机构为一些不想花时间了解个别服务组织的捐赠者提供方便，亦减少了个别组织的筹募工作及行政费用。我国可发展一些为不同类型服务组织筹款的机构(可称之为“中国公益金”)：同类型的非营利组织亦可合力组成一些如“文化艺术筹募联盟”、“体育活动筹募联盟”之类的筹募机构。中国既有邻里互助传统，亦应考虑发展一些“上海市社会服务基金会”、“广州市越秀区发展基金会”等小区域发展基金。

发展公共监督机制

美国的公共监督机构对于促进慈善团体管治架构的透明度、行政效率及服务水平有积极作用，亦减少了捐赠者搜集捐赠对象信息的成本。中国现时并无同类的监督机构。非营利组织主要受到民政部门及务主管单位审查，但审查标准不清，结果亦无向外公告，人民无法有系统地查看及比较各组织的表现。中