

# 基金会专项基金的发展和规范

文 | 陶传进

近日，民政部出台了《民政部关于进一步加强基金会专项基金管理工作的通知》（以下简称《通知》）。笔者借此文对专项基金及其政策文件进行解读，提出个人看法和思考与读者分享。

## 设立专项基金的积极意义

在实际运作中，基金会可以依法设立自己内部的专项基金，这种做法即使在最新出台的《通知》中也得到了认可。实际上，专项基金的设立是有其积极意义的，这至少体现在以下四个方面：

一是专项基金进入门槛低。专项基金没有注册资金量上的要求，以多少资金量为起点，通常考虑的是项目运作的实际需要，而不是硬性的统一规定。此外，设立专项基金手续简化，其间没有复杂的行政审批手续，只要在基金会与专项基金发起方建立起基本的信任机制就可以了。而且基金会对于专项基金的了解，可以通过非正式的沟通渠道进行，人与人的信任加入其中，减少了对于正式条件的要求。

二是专项基金促使同类项目相聚。基金会与其设立的专项基金，都沿着一个大致相同的方向做事，它们类型接近，可以形成项目群。这些公益项目群又可以打造统一的品牌，并可相互学习、优势互补。

三是专项基金运作机制灵活。每一个专项基金都是一套独立的管理机制，主要接受其内部的管理委员会（或理事会）的管理，科层化程度较低。基金会为了吸引专项基金的加入，还会将管理转化为服务，实现更有效率的工作模式。通过服务而管理，也正是政府一直在追求

的目标。最后，专项基金的项目产生与发展，通常更来自于基层的社会问题或社会需求，相关信息更为真实和具体，项目务实有效。

四是通过专项基金的渠道已经产生出一批极具特色的优秀项目。在上述优势下，我们就可以做出预期，在经历一段时间灵活自主的运作后，可以在专项基金的行列中，产生出一批具有特定社会意义的品牌项目。事实上也的确如此。例如，中国光彩事业基金会的红丝带基金，不仅运作历史悠久，形成了自身的品牌，而且在社会治理中发挥了重大作用。再如，已经造成了较大影响力的“免费午餐”项目，它一方面体现出典型的慈善特色，另一方面还在政策引导、组织运作模式建构等方面起到了卓有意义的示范作用。

## 设立专项基金不能回避的问题

专项基金有优点，也不可避免地存在一些问题。其中最明显的问题是，在专项基金具有更高程度独立性的同时，基金会对于它们的监管也容易出现漏洞。有时，专项基金只是在财务和最基本的运作规范上接受基金会的统一管理，在项目运作方面则遵从于自己的治理体系。

在“基金会——专项基金”这样一种结构中，专项基金是对基金会负责的，于是，基金会的某种负责任的要求就变得很重要。有些专项基金具有自律性很强的治理结构，这时就不会有太大的问题，但如果情况不是如此，而基金会的要求或监管又不到位，就容易出现管理中的疏漏。如果一家基金会同时“照管”多个专项基金，情况可能会更为明显。

所以，在基金会与专项基金之间的管理上存在着一个薄弱地带，需要对此加以关注。

## 做好底线管理 利用机制优势

《通知》的出台，较好地弥补了这一薄弱环节。可以将此理解为对于专项基金监管的加强，也可以理解为保障好底线原则，以便让专项基金更好地发挥作用。

一是保证底线监管原则。底线监管是指做到最基本的依法运作，让法律法规成为公益组织运作的底线。这也体现了政府的监管职能。通过依法行政，让基金会以及专项基金都能够依照公益组织的本来使命加以运作，而不至于出现违背公益性等行为；或者通过法律法规的完善，在出现违规行为时，能够依法追究相关责任方。落实到专项基金这里，则是对专项基金各级管理主体的责任加以强调，让他们更好地承担责任主体的身份，把好相应的关口。

二是促使专项基金更好地发挥作用。这才是更为根本的目的：只有意识到专项基金可能出现的问题并采取相应的措施，才能让专项基金发挥出其应有的效率优势。而问题的另一面则是：做好基本规则上的遵从，是为了让专项基金更好地发挥其特有的优势。需要避免因为对于规范的过分强调，而陷入政府的无限责任式陷阱中去，从而限制了社会化公益的应有运作空间。

一方面遵从规则，另一方面发扬专项基金的本来优势，这正是对于基金会管理能力的考验。●

（作者系北京师范大学社会发展与公共政策学院教授）