

我国慈善组织的募用分离与政策建议

■ 李 健

(中央民族大学 管理学院,北京 100081)

【摘要】募用分离可被操作化地定义为募集与使用分离、使用与管理分离,具体包括联合劝募、公益众筹、协议委托、招投标等四种模式。在实践中,募用分离面临如何激励募捐组织资助其他组织而不是自我运作、如何形成募捐组织与服务组织的平等合作关系、如何保证募用分离中的信息对称、如何保证慈善组织合理使用慈善资源等问题。为此,政府应支持组建联合型、行业性慈善组织,规范募用分离的实施方式,提升慈善组织的专业化水平,加强对募用分离的监督管理。

【关键词】慈善组织 募用分离 募集组织 服务组织 慈善资源

经历了三十多年的风雨历程,中国的慈善事业无论在捐赠总量还是在慈善行为的覆盖上都获得了长足的发展。截至2014年底,我国社会捐赠总额已经达到1 046亿元,已经基本建立起覆盖广泛、功能齐全、管理规范、健康有序的慈善事业体系^[1]。但与此同时,慈善事业运行机制方面的改革却相对滞后,慈善款物始终沿袭“谁募集,谁使用”的传统管理方式,不仅阻碍了慈善资源的合理流动,导致慈善组织运营普遍效率低下和信息不透明,更是各类慈善丑闻频发的重要诱因。在这一背景下,国务院在2014年底发布的《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》(以下简称《意见》)中正式提出实行募用分离,2015年民政部又下发了《关于鼓励实施慈善款物募用分离 充分发挥不同类型慈善组织积极作用的指导意见》。既然募用分离在实践中如此重要,顶层设计的政策窗口也已然敞开,接下来亟待厘清的问题是:如何对募用分离进行可操作化界定?募用分离在实践中有哪些表现形式?政府实施激励和扶持政策的切入点在哪里?这些问题的回答不仅影响到该项制度能否有效执行,更关系到我国慈善事业的健康发展。

一、募用分离概念的可操作化解读

根据《意见》,募用分离是指分离在募集款物上拥有优势的慈善组织与具有服务专长的慈

收稿日期:2016-06-13

作者简介:李 健,中央民族大学管理学院副教授,中央民族大学基金会研究中心执行主任,主要研究慈善组织、社会企业。

基金项目:本文系国家社会科学基金项目“互嵌式民族社区异质性与族际融合关系研究”(课题编号:15CMZ024)、北京市优秀人才资助青年拔尖个人项目“北京市政府购买服务模式选择研究”(课题编号:2015000026833ZS08)的阶段性研究成果。

善组织。这是慈善组织间的一种分工与合作的形式,然而这一界定存在一系列有待厘清的问题。在现实中,完全从事募集而自身不提供服务或者只是单纯提供服务而不从事募集的慈善组织都是很少见的,这就使得募用分离在实践操作上变得十分困难。为此,我们试图从结构、过程和功能三个角度对募用分离的概念进行可操作化的解读。

从结构上看,首先需要明确哪些慈善组织在募集款物方面拥有优势,哪些慈善组织在服务方面具有专长,然后在此基础上确定“募”与“用”的主体。不可否认,募用合一是在传统体制环境下形成的一种慈善事业运行机制。从当前的实际情况来看,许多具有募集优势的慈善组织在服务方面同样也拥有优势,简单地采取一刀切的分离方式很可能造成资源的浪费和效率的降低,因此需要在严格进行组织能力评估的基础上根据比较优势做出选择。还需要注意的是,为维护捐赠者的利益、确保服务的水准以及避免可能存在的合谋,对服务方的资格进行相对苛刻的限制是必要的,例如要求必须是正式登记的慈善组织等。企业或个人虽可以从事慈善活动,但不宜成为服务方。

从过程上看,募用分离不仅使募捐组织和服务组织相互分离,还将引起整个慈善事业运作流程的变化。募用分离将慈善流程划分为三个阶段:资源募集、资源递送和服务提供。有学者认为慈善服务是慈善资源递送、利用和服务提供的统称,是在慈善资源募集后由慈善组织或其他慈善主体使用慈善资源、服务于受益人或社会以实现慈善目的的活动;少了慈善服务,慈善活动的过程链条就是不完整的,慈善宗旨就会因缺少“最后一公里”而无法实现^[2]。进一步而言,资源递送又是慈善服务的重中之重,如果这一环节出现问题则容易产生“漏斗效应”,即需求和供给都很大,递送能力却不足。

从功能上看,在募用合一模式下,具有官办背景的募捐组织拥有的权利通常大于责任,在所有者虚位的情况下极易产生自利动机^[3],尤其是当自身运作项目时,侵占慈善资源将变得更加容易,而服务组织承担着提供社会服务的使命和责任,却缺乏相应的权利及应有的利益保障,因此不符合权责利对等的组织设计原则。从这个意义上讲,募用分离实质上强调对服务组织尤其是草根慈善服务组织的“赋权”,使服务组织专注于社会问题解决方案的设计,并有计划地使用稀缺的慈善资源,同时有利于促使服务组织在服务质量和能力提升上展开竞争,建立监督和问责机制,实现不同类型的慈善组织之间权责利的对等。

从结构、过程和功能三个方面考察可以发现,募用分离相比已有的资助概念内涵更加丰富,外延更为广泛:(1)它涉及慈善事业的众多参与主体,而不只是单个基金会;(2)它涉及慈善事业运作和资源流转的全过程,而不仅仅是资助和服务环节;(3)它涉及慈善产业结构的重新调整,而不是单个组织内部的分工。因此,募用分离的概念可以被操作化地定义为:募用分离即募集与使用相分离,使用与管理相分离。在具体操作上,由募捐组织统一筹集慈善资源,并将所筹集款物交由具有服务专长的慈善组织使用,募捐组织负责慈善资源的募集、分配和管理,服务组织负责慈善资源的合理使用,而民政部门与社会公众负责监督。

二、慈善组织募用分离模式的种类

根据慈善款物来源方式的不同,募用分离可以分为增量分离和存量分离两种。增量分离是募捐组织与服务组织围绕新增筹款进行合作的一种方式,具体包括联合劝募和公益众筹;存量分离是募捐组织使用既有筹款资助服务组织的一种方式,具体包括协议委托和招投标。

第一,联合劝募。联合劝募是指由专门募款的机构有效地集结社会资源,然后通过专业的、高度问责的方式将资源按需分配给合格的服务组织,并且代替捐赠人监督善款的使用情况。在

此模式中,服务组织专心开展工作、服务社会;小型服务组织筹款的负担和压力得到缓解;社会捐赠得以高效使用;社会大众可免受重复募款的干扰。换言之,募捐组织在募集慈善资源的同时,通常自己负责或与服务组织共同运营该募捐项目,且该项目只能使用一个统一的募捐品牌,这样既增强了项目的筹款能力和社会公信力,也有利于扩大项目的知名度。由于联合劝募通常将筹集的慈善资源用于资助本社区的服务组织,服务组织对参与募捐组织的活动具有较高的积极性。

第二,公益众筹。公益众筹是2014年以来流行的一种劝募方式,起初受到商业众筹的启发,试水成功后迅速推广至公益慈善领域。公益众筹可进一步分为基于社会网络的筹款和面向社会公众的筹款两种,与劝募的区别在于,众筹通常伴随着回报诉求,即便是慈善组织的众筹也要向捐赠者允诺回馈一些手工制品、卡片、感谢信和荣誉勋章等,并且网站通常要向众筹项目收取一定比例的管理费。这种方式的优点在于:(1)合作门槛低。对于多数慈善组织而言,筹款是一项很困难的工作,获得政府购买服务以及基金会资助的总是凤毛麟角,而这种方式能够帮助慈善组织通过互助筹集到所需资金。(2)推广效应强。众筹是一种不错的宣传推广方式。众筹的过程就是一次广告过程,无论项目是否成功,众筹都是一次展示的机会。(3)有助于鼓励创新。众筹参与者发起的众筹项目大多具有不错的发展潜力和很强的创新性。众筹的关键就在于项目获得大家的认可、得到公众的支持,这样才能从支持者那里筹集到所需资金。

第三,协议委托。协议委托是募捐组织从机构自身的使命和宗旨出发,运用已经筹集到的善款,委托服务组织执行某一慈善项目或活动并订立合同,双方主要通过私下协商的方式确定资助金额和项目内容。这种合作方式是我国当前募用分离最主流的模式,具体又可以分为两种方式:一种是项目官员对慈善组织递交的申请进行评估和筛选,这种方式是当前协议委托的主要形式;另外一种项目官员根据募捐组织的使命和宗旨主动搜寻和联系符合条件的服务组织,根据考察结果再决定是否资助以及资助的额度。协议委托的优点是比较灵活,双方能够通过多次的接触增进相互了解,从而建立起良好的合作伙伴关系。但问题也同样明显,由于协议的不公开性和评估的随意性,部分基金会的项目官员可能会向服务组织索要回报。

第四,招投标。招投标是募捐组织主动向社会公开征集项目执行方的一种择优合作的运作模式。具体而言,在慈善服务的提供过程中,募捐组织通过事先公布资助要求,吸引服务组织参与投标,然后组织技术、经济和法律等方面的专家对众多投标者进行综合评审,从中择优选定项目的中标人。招投标模式具体包括公开招标和邀请招标两种形式,其实质是以较少的资助获得最优的慈善项目执行。招投标模式是标准意义上的募用分离,其优点在于:(1)可以为服务组织提供公平竞争的平台,符合条件的慈善组织都享有中标的权利与机会;(2)募捐组织有较大的选择余地,能够获得最具竞争力的服务价格,有利于提高慈善资源的使用效率和慈善服务的绩效;(3)有助于减少资助过程中的投机行为,使项目官员难以徇私舞弊。

上述划分仅仅是针对目前行业内存在的募用分离模式的一种简单梳理。伴随着慈善事业改革的不断深入,未来可能会出现更多的模式。此外,需要注意的是,这些模式之间并不是互斥的,实践中募用分离可能同时采用上述两种或两种以上的模式。

三、实施募用分离需关注的问题

第一,如何激励募捐组织资助其他组织而不是自我运作。依据威廉姆森的制度经济学理论,募捐组织选择资助其他慈善组织还是自己提供服务主要取决于交易成本。该交易成本是指在慈善活动所产生的成本之外,因募用分离而花费的全部时间和资金,包括信息传播、推广、款

物拨付和谈判、协商、签约、执行及监督等所花费的成本。如果交易成本过高,募捐组织就会倾向于自己提供服务。因此,激励政策的制定要从降低交易成本入手,尤其需要考虑资助的三个基本特征:捐赠的专用性、捐赠的不确定性和合作频率^[4]。

第二,如何形成募捐组织与服务组织之间的平等合作关系。依据艾默生的渠道权力理论,不同的慈善组织由于在网络关系中的位置不同,拥有的权利大小也不同。募捐组织在网络关系中通常处于强势地位,服务组织则是弱势的一方。实践中,服务组织通常采取以下平衡策略:(1)降低权利优势方所提供的资源的价值,减少对其的依赖;(2)寻求权利优势方所提供资源的替代品,从而减少对其的依赖;(3)增加提供给权力优势一方的资源的价值,从而提高对方的依赖水平;(4)减少权利优势方所拥有的替代者以提高对方的依赖水平^[5]。在这四种机制中,与可替代性相关的第二种和第四种平衡策略具有独特的实用价值,可以通过政府购买服务、拓宽多元化的资金来源渠道以及服务组织建立联盟的方式来实现。

第三,如何保证募用分离过程中的信息对称。依据斯蒂格勒的不完全信息理论,捐赠者、募捐组织、服务组织与受益者之间存在着广泛的信息不对称,形成了双层委托代理的关系,可能出现逆向选择和道德风险,比如将募集款物拨付给服务能力差的组织以及募捐组织挪用善款等,还可能产生募捐组织与服务组织之间合谋的风险^[6]。哈萨尼认为,可以通过定义贝叶斯-纳什均衡来寻求最优的契约或制度安排,让代理人吐露实情。委托人可以通过一些信号如项目成本、组织声誉等获取信息。这一问题的解决涉及慈善信息公开的一系列规定^[7]。

第四,如何保证慈善组织对慈善资源的合理使用。根据科斯的产权理论,产权所有者享有剩余占有权,有较强的激励动机去提高效益。没有产权制度的社会是一个效率绝对低下、资源配置无效的社会^[8]。慈善款物具有产权缺位的特征,募捐组织享有慈善款物的分配权,服务组织享有慈善款物的使用权,但都不享有其所有权和收益权。这一特征导致在募用分离过程中可能产生募捐组织与服务组织合谋的风险,需要政府开发出一套防范合谋的机制,以保证慈善资源的合理使用。

上述问题中,第一个和第二个是募用分离的结构问题,第三个反映的是募用分离的过程问题,第四个属于功能问题。如果这些问题无法解决,募用分离在实践中难免遭遇尴尬。

四、实施募用分离的政策建议

第一,支持组建联合型、行业性慈善组织。鼓励慈善组织在自愿基础上根据不同的社会服务链、行业、地域建立联合型、行业性慈善组织,互相支持配合,开展和提供成规模、多内容、多方位服务的慈善项目,加大组团建设力度,形成慈善组织自我发展、自我教育、自我服务的共同体。适当降低联合型、行业性慈善组织的登记注册门槛,鼓励实行一业多会,加大政府向联合型、行业性慈善组织购买服务的力度,充分发挥其可提供集中服务和对慈善服务进行整体设计的优势。适当放开联合型、行业性慈善组织向公众募集慈善款物的限制,允许其经批准后在限定区域内从事公开募捐活动,所筹集的慈善资源在成员之间按约定分配使用。发挥联合型、行业性慈善组织在培育孵化、联系服务、资源支持、沟通反映和人才集聚等方面的功能。联合型、行业性组织要强化为会员服务的意识,研究制定慈善服务的行业标准,科学核算服务成本,着力提高成员的专业服务水平;同时要健全法人治理结构,完善内部管理制度,建立成员信用档案,加强内部的自律和诚信建设。

第二,规范募用分离的实施方式。募捐组织选择合作和资助对象时应该遵循公开、公正、公平和诚实信用的原则,维护社会公共利益和项目有关当事人的合法权益。应完善募用分离评审

制度,保障受益对象对慈善服务的选择权。多家募捐组织联合进行或涉及资金量较大的募用分离应统一进行招投标。加快建立第三方独立评估机制,制定评估规则和评估指标,加强对慈善项目的评估和审计,并及时发布评估结果。慈善资金中要预留一定比例的评估费用,涉及金额较大的项目要委托第三方评估机构进行评估,评估和审计机构要确保评估和审计的独立性,切实保证慈善款物的合理使用。

第三,提升慈善组织的专业化水平。加强公益慈善人才培养,鼓励高校和职业院校设立公益慈善相关专业,逐步建立公益慈善专业多层次的人才培养体系,推动学科建设,拓展人才培养渠道,为慈善组织输送专业人才。引导国内大专院校、科研院所和社会智库从事慈善服务规划、慈善培训课程体系、慈善项目评审方法、慈善项目评估工具等方面的研究,为募用分离的顺利开展提供智力支持。建立劝募师、社会事务师、会员管理师等新增职业的分级认证体系,尽快协调相关部门推动公益慈善专业人才的职称评定工作,打通人才的培养发展通道,在工资待遇或社会福利方面对专业人才给予优待。

第四,加强对募用分离的监督管理。(1)建立募用分离特别说明制度。募捐组织与服务组织在合作开展公开劝募活动时,须向劝募对象就慈善资源使用做出特别说明。说明内容包括劝募活动的目的、慈善资源的分配方式、慈善项目的概况、提取行政支出的比例和其他信息。(2)建立募用分离特别报告制度。募捐组织与服务组织在募用分离时应签署正式的合作协议,并向民政部门进行特别报告。报告内容应包括募用分离方式、双方协议条款、慈善项目概况和其他信息。(3)建立募用分离监督检查制度。民政部门要完善对涉及重大活动、重大支出和重大项目的募用分离的专项检查制度、慈善组织及其负责人的信用记录制度,建立公众举报机制,依法对募用分离中出现的非法窃取、挪用和占有慈善资源的违法违规行为进行曝光和处罚。(4)建立募用分离信息披露制度。实行募用分离的慈善组织应通过报刊、广播、电视或互联网等媒体向社会公众披露募用分离的相关信息,包括资源募集和分配情况、项目运行概况和其他信息,自觉接受社会公众查询和监督。慈善组织披露的信息资料应当真实、准确、完整,不能有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

结语:募用分离的提出与实施,既受欧美发达国家慈善发展潮流的影响,也符合我国社会治理创新及慈善事业改革的需要。受益对象需求多元化、慈善服务的规模效应以及专业化分工带来的效益提升,是实施募用分离的驱动力。在良性竞争的劝募市场环境下,慈善组织会依据经验做出理性选择。在当前市场还不够成熟的情况下,政府的诱导性政策就好比一把双刃剑,既可能与市场机制形成有效互补,也可能降低慈善资源配置的有效性。因此,募用分离政策的制定需要充分考虑各种因素和条件,与整个慈善事业的改革协同并举、同步推进,只有这样才能最大限度地实现预期的政策目标。

[参 考 文 献]

- [1] 杨 团:《慈善蓝皮书:中国慈善发展报告 2015》,北京:社会科学文献出版社 2015 年版,第 30 页。
- [2] 谢 琼:《规范慈善服务:我国慈善立法不可或缺》,载《中国行政管理》,2015 年第 6 期。
- [3] 王 名 贾西津:《试论基金会的产权与治理结构》,载《公共管理评论》,2004 年第 1 期。
- [4] Williamson, Olive E., *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.
- [5] Emerson, R. M., *Power - dependence Relations*. *American Sociological Review*, 1962, (2).
- [6] Stigler, G. J., *The Theory of Economic Regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, (1).
- [7] Harsanyi J. C., *Games with Incomplete Information Played by "Bayesian" Players*. *Management Science*, 1967, (3).
- [8] Coase R. H., *The Problem of Social Cost*. *Journal of Law and Economics*, 1960, (3).

(责任编辑:刘向宁)