

美国公益基金会兴盛原因的制度经济学分析

王雯

〔内容提要〕本文试图运用制度经济学理论，从文化、经济与法制三个方面分析美国公益基金会兴盛的原因。本文认为，美国公益基金会的兴盛并非偶然，它得益于美国的社会文化传统、成熟的市场经济及健全的法治环境。美国社会文化传统在民间形成了一种独特的公益慈善观念，成为美国社会自发捐赠和建立公益基金会的思想源泉。在较为成熟的市场经济体制下，美国社会有大量财富积累、发达的资本市场和能够激励慈善捐赠的税收制度，这些条件为公益基金会的发展提供了充足的资金来源与捐赠意愿。美国健全的法治体系一方面维护了公益基金会的独立实体地位，使之享有充分的自主权和广阔的活动空间；另一方面又将公益救济和置于政府的依法管理与公众舆论的监督之下，为公益基金会的健康发展创造了良好的法治环境。

关键词：美国经济 美国文化 基金会 制度

美国的慈善团体众多，其中最具经济实力也最具社会影响力的当属公益基金会。【注释】国内对此也有“基金会”、“慈善基金会”等称谓。著名学者资中筠教授在她的著作《财富的归宿：美国现代公益基金会述评》第 10 页对“公益（philanthropy）”与“慈善（charity）”两词的含义进行了细致的区分，将其定名为“公益基金会”。【注尾】为了避免混淆，有必要首先对公益基金会的概念进行界定。【注释】“基金会”对应的英语单词“foundation”在美国的用法很多，所以含义不易确定。有些从事公益慈善事业的基金会并未冠以“基金会”的名称，比如纽约的卡耐基公司（Carnegie Corporation of New York）、芝加哥社区信托（the Chicago Community Trust）、杜克捐赠基金（the Duke Endowment）、洛克菲勒兄弟基金（Rockefeller Brothers Fund），但它们都是著名的捐助善款的基金会；而另一些不为公益慈善事业提供资金的非营利性机构也称自己为“基金会”，如传统基金会（the Heritage Foundation），它是美国一个具有保守主义色彩的著名思想库。为了厘清定义，基金会中心用“从事慈善拨款的基金会（grantmaking foundation）”来特指公益基金会。【注尾】根据基金会中心的定义，它是“一种依照各州法律建立的、以非营利性公司或慈善性质信托为形式的实体。它的主要目的是向那些与己无关的、致力于科学教育文化宗教或其他慈善事业的组织、机构或个人，提供资金支持。”【注释】基金会中心的网址：<http://foundationcenter.org/getstarted/onlinebooks/ff/text.html> 【注尾】

美国现代公益基金会已有一百多年的历史，发展势头至今依然强劲，有较强的社会影响力。2006 年，美国有各类公益基金会 7.2477 万家，总资产达 6147 亿美元，比 2005 年总资产增长 11.6%，为公益事业提供资金 390 亿美元，比 2005 年的拨款金额增长 7.1%。2007 年美国公益基金会继续保持蓬勃发展势头，相对于 2006 年，总资产增长 9%，拨款金额增长 10%。【注释】Foundation Yearbook: Facts and Figures on Private and Community Foundations (2008 Edition), available at: http://foundationcenter.org/gainknowledge/research/pdf/fy2008_highlights.pdf 【注尾】美国公益基金会的投资项目主要集中在健康、教育、公共事业、艺术文化等领域，2006 年这几个领



域所占总拨款金额的比重分别为 23%、23%、14%、12%，可以说，公益基金会的贡献渗透到社会生活的方方面面。【注释】Foundation Giving Trends (2008 Edition), available at: <http://foundationcenter.org/gainknowledge/research/pdf/fgt08highlights.pdf> 【注尾】

尽管古今中外都不乏乐善好施的传统，但都不及当今的美国。公益基金会在美国的盛行并非偶然，这一现象背后的制度因素至关重要。本文主要用制度经济学的一些思想来分析美国公益基金会得以兴盛的种种原因。本文认为，美国的社会文化传统、成熟的市场经济以及良好的法制环境是美国公益基金会赖以生存的三大基石。

一、文化传统与美国公益基金会的思想源泉

在人类社会，制度的产生无非两种途径：一种是人为设计，另一种是自发演进。英国学者卢瑟福（Malcolm Rutherford）认为：“个人可能（经常通过某种集体选择）设计或修正制度，使之发挥或更好地发挥某种作用。与此同时，制度也可能以未经设计的方式产生和延续，成为人们有意行动的无意结果。”【注释】卢瑟福：《经济学中的制度》（陈波、郁仲莉译），北京·中国社会科学出版社，1999 年版，第 98 页。【注尾】纵观美国基金会发展的历史，美国公益基金会的制度变迁过程大体上属于后一种情况：社会生活中逐渐产生了对慈善事业的制度需求与供给，并在其历史文化传统的影响下不断调整供需关系，使之趋于均衡，逐渐演化出公益基金会这种当今美国慈善事业的主导模式。

早期自由放任的资本主义大大促进了美国社会经济的发展，大量财富不断积累、集中；但与此同时，美国社会也存在着各种弱势群体，迫切需要经济上的帮助。一方面，贫富差距悬殊暴露出纯粹的自由竞争不能实现资源的有效配置，导致市场失灵；另一方面，美国一贯坚守“小政府”的自由主义传统——在罗斯福新政之前，美国没有任何官方的福利机构和社保政策，社会保障制度的建立远远落后于欧洲发达国家——也加剧了社会不公和矛盾。为了维护社会的稳定发展和良心道义，美国的有识之士不得不进行某种制度创新来缩小贫富差距，促进社会公平。

面对民间财富再分配的制度需求，美国公益基金会应运而生，久而久之就形成了一种社会普遍接受的制度。但这一制度供给的产生并非没有根基，而是深深植根于美国的社会文化传统。根据路径依赖理论，初始的制度选择即便带有偶然性，由于其报酬递增效应强化了这一制度的惯性，仍然会刺激该制度遵循以前制度变迁的轨迹而演进，这在很大程度上制约了其今后的发展方向。道格拉斯·C·诺斯（Douglass C. North）指出，“历史是至关重要的……人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择。”【注释】诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》（杭行译），上海三联书店，1994 年版，第 1~2 页。【注尾】

美国作为英国的前殖民地，在很大程度上继承了欧洲（尤其是英国）的文化传统，其中宗教思想的影响尤为深远。在深受基督教思想影响的欧洲，慈善事业有悠久的历史。圣经中的耶稣视金钱为粪土，要求富人散财，并明确表示追随他的门徒必须放弃家产，因为“富人进天国比骆驼穿针眼还难。”尽管英国工业革命以前的慈善机构都受教会领导，但随着工商业的兴起和教会势力的减弱，民间也开始涉足慈善事业。1601 年英国的《济贫法》和《慈善用途法规》是有关慈善事业最早的法律，它为支持或从事慈善事业的公民个人或公民团体



提供某些特权。这两部法律规定，凡是以慈善为目的的慈善实体，诸如教堂、医院、学校，都能享受免税待遇。【注释】资中筠：《财富的归宿：美国现代公益基金会述评》，上海人民出版社，2006年版，第11页。【注尾】英国乃至整个欧洲的宗教慈善思想随着北美移民而移植到美国，成为了美国文化传统的一部分。北美早在殖民地时期就存在扶危济困的慈善组织，它们往往带有宗教色彩。

美国的慈善事业没有仅仅局限于“授人以鱼”，而是逐步转向“授人以渔”。清教徒建立的美国没有“旧大陆”那样根深蒂固的等级偏见，它推崇个人奋斗和勤劳节俭的品德，深信出生贫寒的有志者能通过自己的努力在上帝赐予的这片土地上获得成功。美国社会还普遍认为给子孙留下丰厚的遗产会助长其惰性，不利于其长远发展，甚至贻害无穷。因而美国很早就有富人把自己的财富提供给需要帮助的人，使之能够通过自身的努力而圆其“美国梦”。本杰明·富兰克林就是这些有识之士中的一位。他认为单纯的施舍可能加深贫困，富人应该用财富为别人创造自力更生的机会，从而努力实现无人需要依靠救济的理想社会。除生前开展的诸项慈善事业之外，富兰克林在遗嘱中为波士顿与费城分别留下了1千英镑用于公益事业。尽管它并非真正意义上的基金会，但为日后的现代公益基金会的运作确定了基调。【注释】Robert H. Bremner, *American Philanthropy* (University of Chicago Press, 1988), p.8. 【注尾】

19世纪美国经济飞速发展，造就出大批富翁和慈善家，钢铁大王安德鲁·卡耐基就是其中的佼佼者。他创办了若干个公益基金会，并为其他公益机构提供大笔捐赠。他还发展出富有浓郁清教风格的美国式慈善捐赠思想——在其文章《财富》【注释】当时英国报纸转载这篇文章时，将标题改为《财富的福音》（*The Gospel of Wealth*），该标题后来更加广为人知。【注尾】中，卡耐基表达了“富人应该成为社会的财富管理人”“带财而死的人可耻”等观点，号召富翁们把自己的财富看作大众的信托基金。他还认为，基金会不是局限于满足当前需要的慈善事业，而是主要从事具有前瞻性的公益事业，要为有抱负的年轻人提供更多的机会；基金会不仅应该关注美国国内，还要跨出国界；基金会不应该被死去的捐资者左右，而应该给予托管人充分的权利以保证基金会能适应不同情况的灵活性。这种财富观和慈善观使卡耐基成为美国现代公益基金会的开创者，对后世影响深远，例如洛克菲勒基金会的创始人约翰·洛克菲勒就深受卡耐基思想的影响。

美国的社会改良运动进一步给富人施加了思想压力，使回馈社会成为富人应尽的一项道德义务。美国历史学家霍夫施塔特（Richard Hofstadter）认为，除20世纪20年代略有逆转之外，从1890年到第二次世界大战可以称为美国的改良时期，包括19世纪末的平民主义运动、20世纪初的进步主义运动和20世纪“新政”，这个时期奠定了美国20世纪的主体政治基调。【注释】Richard Hofstadter, “Introduction,” *The Age of Reform: From Bryan to F. D. R.* (Alfred A. Knopf, Inc. 1955, 6th printing, 1965), p.3. 【注尾】在此期间，美国民众和政府反对贫富悬殊的社会不公，并向各大财阀施压。富豪们作为这个社会制度下的既得利益者，也竭力保持社会稳定、避免动乱和革命，“所以他们所从事的各项改革都是温和的、渐进的和有效的。……现代基金会就是在这种背景下应运而生的。”【注释】资中筠：《财富的归宿：美国现代公益基金会述评》，上海人民出版社，2006年版，第24页。【注尾】尽管美国政府的社会福利政策的出台曾一度令公益基金会黯然失色，但从20世纪后期开始，随着美国政府削减财政支出，公益基金会的重要性日益凸显。许多人认为，福利事业应该主要由私人承担，这样可以避免官僚作风，因而更有效率。在示范效应和舆论的双重压力之下，美国富豪们慷慨解囊，公益基金会蔚然成风。



需要强调的一点是，美国从 1913 年起才正式开始征收所得税，1917 年才开始对慈善捐赠进行税收减免，而卡耐基基金会、洛克菲勒基金会等公益基金会的建立都在在此之前，可见早期成立的大基金会并非出于避税目的，而在于公益慈善的思想意识。【注释】F. Emerson Andrews, *Philanthropic Foundations* (Russell Sage Foundation Publication, 1956), p.41. 【注尾】

综上所述，作为社会财富再分配的一种制度创新，美国公益基金会是在社会历史的发展中自发地逐步形成的，它根源于美国的社会文化传统。美国经济上的自由放任传统和政治上“政府越小就越好”的观念导致了社会贫富的两极分化，从而使美国社会产生了对民间公益基金会的制度需求。随着美国社会经济的发展，具有清教特色的慈善思想逐渐形成，并广受认同，促成了美国民间对公益基金会的制度供给。

二、市场经济与公益基金会的资金来源

新制度经济学有一个基本假设前提“经济人假设”，它指的是，人们的一切行为都表现为趋利避害，追求自身利益的最大化。与新古典经济学的“经济人”不同的是，新制度经济学视野中的经济人在追求物质财富最大化的基础上引入了非财富最大化，从而使该行为模型更接近真实情况。换言之，行为主体不仅有利己的一面，还有利他的一面，所追求的利益包含许多方面，有金钱、资产等物质方面的利益，也有名声、良心等精神方面的利益。人们既追求物质财富的最大化，又追求非物质财富的最大化。这两个目标可能相互补充从而名利双收；也可能相互冲突而不能两全。人们往往要权衡利弊，在二者之间选择一个平衡点，尽量兼顾两个方面。在这一过程中，制度安排对二者维持均衡所产生的作用举足轻重。美国市场经济制度成熟，为公益基金会的生存和发展提供了充足的物质保障。

（一） 资本积累与公益基金会

俗话说，“巧妇难为无米之炊”。如果美国没有强大的经济实力，也就没有公益基金会的今天。随着市场经济的发展，以及对物质财富的追求，美国的社会财富不断积累和集中。面对巨额财富，美国富豪开始考虑如何“散财”。他们进行制度创新，捐出财产建立起公益基金会。

近一百年来，美国经济虽不免经济衰退的困扰，但确实保持了较长的经济增长期。19 世纪末美国工业的繁荣造就了一批垄断资本家，如卡耐基、洛克菲勒，正是这些“强盗爵爷”转变成慈善家的行动，开创了现代公益基金会的先河。在 20 世纪 50 年代的美国经济繁荣中又涌现了一批富豪（如靠投资起家的“股神”巴菲特），再加上税率节节攀升的影响，战后掀起了兴建基金会的浪潮。在 20 世纪 90 年代信息经济的大牛市中，信息技术产业催生了诸如微软创始人比尔·盖茨这样的新贵，公益基金会则以空前的速度增长，是慈善事业发展的又一个“黄金时代”。如今，在美国战后“婴儿潮”中出生的大量人口逐渐进入退休年龄，可以预见，他们中的许多成功人士会陆续将积累了几十年的财富捐赠出来。近年来，一些经济学家对美国社会的财富代际转移（intergenerational transfer of wealth）进行了研究，认为在 21 世纪上半叶，美国将出现新一轮的公益基金会兴建浪潮，无论在个体数量上、还是在资金规模上，公益基金会都会得到前所未有的大发展。【注释】乔尔·J.奥罗兹：《基金会工作权威指南：



基金会如何发掘、资助和管理重点项目》(孙韵译),机械工业出版社,2002年版,第256页。【注尾】

经济人对物质财富最大化的追求使美国社会具备了雄厚财力,给公益基金会的发展提供了不可或缺的物质条件,但资本积累是有限度的。一方面,过大的贫富悬殊会产生各种社会问题,阻碍经济发展和资本积累;另一方面,人们不但有物质财富的需求,还有精神财富的需求,追求非物质财富的最大化。所以,资本积累到一定程度可能出现效用递减,此时就不得不散财。出于美国的慈善文化心理和社会改革的压力,富人纷纷建立公益基金会,以改良社会、增进福祉。慈善家们因其“散财”而得到名望和心理满足,同时也减少社会仇富心态、树立良好社会风尚。公司基金会也能对母公司产生很强的正面效应,因为企业通过回报社会来扩大其知名度,能在公众心目中树立良好形象,利于企业自身的发展。由此,资本积累到一定程度,美国社会的经济实力、捐赠意愿二者兼备,公益基金会兴盛的条件就成熟了。

(二) 资本市场与公益基金会

美国的现代公益基金会都按照现代企业模式进行运作和绩效管理,其决策机构是董事会(董事会成员一般都有任期限制),具体运作聘请专业财务管理人士,遵循财务公开规则,接受外界监督。“一般说来,(私人基金会)初建时捐款人或其家人在董事会中掌握实权较多,过了几代以后,大的基金会的各部门实际负责人与董事会日益分离。”【注释】资中筠:《财富的归宿:美国现代公益基金会述评》,上海人民出版社,2006年版,第33页。【注尾】这种制度上的设计保证了公益基金会能够进行正规化、企业化的管理,一方面为公益事业提供资金,另一方面和普通企业一样善于经营其资产,参与市场竞争并从中获利,以免坐吃山空而破产,而且还可以尽量避免发生有损基金会名誉的腐败事件。

美国公益基金会的经济实力与资本市场的状况息息相关,这不仅因为股市行情是宏观经济的晴雨表——关系到公益基金会获得捐赠资金的多寡,而且因为股市行情决定着基金会的资产金额。公益基金会的资产大多不是现金,而主要以非现金的形式存在,如股票、债券、住宅、收藏品等。一方面,善款大多以非现金的形式捐赠,因为非现金的捐赠能享受较大的税收优惠,并且美国税法对财物捐赠的最高免税扣除额度低于现金捐赠;【注释】孙仁江:《当代美国税收理论与实践》,中国财政经济出版社,1987年版,第40页。【注尾】另一方面,公益基金会出于保值增值的目的而将其绝大多数资产都进行投资,正常情况下都可以在美国的金融资本市场上获得回报,使其资金“取之不尽,用之不竭”,从而让公益基金会能够长久,甚至永久地维持下去。然而,一旦经济形式不妙,公益基金会也在劫难逃。发生在世纪之交的信息科技股泡沫破灭和2001年九一一恐怖袭击使美国经济陷入低谷,使许多公益基金会当年的资产与捐赠数额下降;但随着经济的复苏,其发展又恢复了增长态势。在2001年到2007年的短短几年间,从事慈善捐赠的美国公益基金会从6万家增加到7万家,2007年捐赠总额去除通胀因素后也刷新了2001年创下的峰值,达到429亿美元。【注释】<http://foundationcenter.org/getstarted/>【注尾】美国的资本投资市场发育较为成熟,是公益基金会防止自身资金的过快消耗、实现可持续发展的关键因素。

(三) 税制激励与基金会



美国税收制度为慈善捐赠提供了外在的激励机制,对公益基金会的发展起到了举足轻重的作用。美国税法有三个非常有助于公益慈善事业发展的特点:税率的累进制、对高收入高资产者的高税率、慈善捐赠与公益慈善机构免税。这种制度安排激励了富人的捐赠行为,对于高税率的纳税人来说更是如此,因为在高税率与捐赠免税的政策之下,保持巨额财富(尤其是遗产)并不能实现持有者自身利益的最大化,适当的捐款反而能少纳税。

联邦政府税收以直接税为主,其中个人所得税与公司所得税收入占联邦政府税收总收入的一半以上。所得税自 1913 年写入美国宪法修正案之日起正式开始征收,从一开始就具有累进性。随着政府职能的扩大和税法的修改,税率逐渐提高,累进幅度逐渐增大,起征点逐渐降低。在 1944~1945 年间,个人所得税的最高税率曾一度达到 94%(实际税率 90%)。【注释】孙仁江:《当代美国税收理论与实践》,中国财政经济出版社,1987 年 11 月第 1 版,第 13 页。【注尾】 尽管肯尼迪和里根时期都曾大幅降低最高税率,但所得税依然是联邦政府的主要税种。早在 1917 年,美国税法就对私人慈善捐赠给予了个人所得税的优惠待遇。【注释】同上,第 40 页。【注尾】 尽管财产税是美国地方政府最重要的财政收入来源,但几乎所有的州都免征宗教机构和慈善组织的房地产税。【注释】同上,第 196 页。【注尾】

美国还开征遗产税与继承税,虽然二者并非美国政府的主要税收来源,但它们都具有高税率、累进制的特点,从客观上促进了社会财富的再分配,达到尽量阻止财富长期在家族高度集中的目的。由于如果一笔巨额财产不作慈善捐赠,则可能有一半将用来交税,所以为了合法避税,美国富翁往往通过家属信托、基金会、慈善捐赠等方式,在生前就对其财产做好安排。特别是在第二次世界大战之后,美国经济繁荣,税率高,所以涌现出大量的各式各样的基金会。

事实上,通过建立基金会的方式进行慈善捐赠不排除含有个人的自私目的的可能性,即,利用免税优惠达到自身财富最大化。遗产税显然有损于富人的资产,美国国会屡次提出取消遗产税的议案,但始终没有得到通过。小布什上台伊始就打算通过减税来刺激经济,其中就包括逐步取消遗产税的计划,然而,这一决定却遭到了美国百名顶级富翁的联名反对,认为这将损害于社会公平与慈善事业的发展。【注释】资中筠:《财富的归宿:美国现代公益基金会述评》,上海人民出版社,2006 年版,第 55~56 页。【注尾】 这一方面显示了美国社会中很多富人自觉地、而非被迫地进行慈善捐赠,另一方面也体现了遗产税对公益基金会的重要作用。

综上所述,美国成熟的市场经济拥有充足的资本积累、发达的资本市场和有效的税制积累,为公益基金会提供了充足的资金支持。美国在短短几百年间的经济快速发展积累起大量社会财富,为公益基金会提供了充足的资金来源。在进行资本积累的同时,人们也追求非物质财富的最大化,二者共同推动美国社会的慈善捐赠。美国成熟的资本投资市场为公益基金会所掌握的资金提供了保值增值的多元投资渠道,使之能够在为公益事业提供资金的同时,保证自身的可持续发展。美国向富裕阶层征收高额税收,而对慈善事业实行税收减免,进一步激励了美国慈善捐赠和公益基金会的发展。

三、法治环境与公益基金会的制度建设



公益基金会能否实现长期稳步发展,取决于是否建立了良好的相关制度。有效率的制度减少经济活动中的不确定性,降低了交易成本,并且产生激励和约束机制,能够促进资源的有效配置。在健全的法律体制中,美国基金会一方面具有合法社会地位、享有各种合法权利,另一方面受到政府及舆论的监管和约束。

(一) 公益基金会的权利和地位

公益基金会的健康成长在很大程度上归功于美国有一套比较完善的产权制度保证,尤其是对产权的法律保护。正如登姆塞茨(Harold Demsetz)所说:“产权是一种社会工具,其重要性就在于事实上它们能够帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期。这些预期通过社会的法律、习俗和道德得到表达。”【注释】登姆塞茨:《关于产权的理论》,收录在科斯等著:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》(刘守英译),上海三联书店,1994年新1版,第97页。【注尾】美国建国伊始就高度注重对私有财产的保护,美国宪法第五条修正案强调“生命权、自由权与财产权”的神圣不可侵犯。这种明晰的产权制度保障了美国经济的发展和民间个人的财富积累,也维护了公益基金会的权益。从建立之初,美国公益基金会就拥有独立的法人地位,产权受到很好的保护,权利、义务分明,能自主掌握巨额资金的接收、发放及合法地进行保值增值投资。它作为非营利机构,独立于美国政府之外,其组织管理、人事聘用、财务安排等具体操作只要符合税法规定,就不会受到政府的行政干预,避免了因管理过度而产生新的问题。而美国政府对公益基金会的行政管理仅仅局限于税收方面,主要防范公益基金会滥用优惠政策为私人牟利。美国公益基金会不但独立于政府,而且日益脱离初始捐赠者或其家族,按照基金会自己的使命进行运作。

美国公益基金会的政治权利受法律保护,它们的活动范围广泛,只要不违反法规,就可以参与除具体立法之外的任何事务,例如,它们可以在政治领域进行一般性的研究、宣传等活动。尽管美国也出现过不公正对待公益基金会的现象,但都及时地得到了纠正。在20世纪50年代初,受麦卡锡主义的影响,美国国会掀起了对公益基金会的全面调查,看是否涉嫌“非美和颠覆性活动”,这冲击到洛克菲勒基金会、卡耐基基金会等颇具社会影响力的公益基金会。但公益基金会没有被这股极端保守的政治势力所摧毁,反而在社会各界的声援之下名声更响。最终,国会的调查结论是这些指控不成立。通过这场辩论,自由主义在美国思想界巩固了地位,公益基金会的权利也得到了保障。【注释】Rockefeller Foundation Archives, 3.2, S. 900, Box 14, F. pp.85~89. 【注尾】

第二次世界大战后,随着公益基金会数量的增加和情况日益复杂化,各种相关的协会、论坛纷纷出现,比较有名的有基金会中心、基金会理事会等。它们一方面研究、监督和促进公益基金的发展,另一方面也是为了在社会上掌握一定的话语权,从而更好地维护自身的合法权益。这些组织和联盟为基金会和捐赠人的权利服务,成为影响美国各级政府和国内外事务的一支重要力量。

美国政府一般都对公益基金会持支持和鼓励的态度。尽管美国政府自从20世纪30年代起开始建立社会保障体系,提供了传统上公益基金会所发挥的扶危济困功能,但公益基金会在平衡社会分配、维护社会稳定方面仍然发挥着不可替代的作用,是政府职能的有效补充。政府经常与公益基金会进行合作,共同促进社会的稳定发展。“(美国政府的)很多福利拨款都通过私营非营利性组织发放。……政府承担的公益领域虽然不断扩大,而有关的行政机



构、人员和开支却并未成比例地增长。……反过来，私人基金会也向政府主持的机构或项目捐款。”【注释】资中筠：《财富的归宿：美国现代公益基金会述评》，上海人民出版社，2006年版，第57页。【注尾】1983年，里根政府在行政部门内设立了一个办公室，负责处理公益基金会对政府政策的影响，表明美国政府承认基金会对政府的重要性。【注释】Charles T. Clotfelter & Thomas Ehrlich, eds., *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America* (Indiana University Press, 2001), p.63.【注尾】美国公益基金会在国际上也颇具影响力，它们在欠发达国家和地区的扶贫、环保、医疗、教育等领域进行了大量投资，对美国国家形象产生了正面效应，提升了美国的软实力。这些成就与美国基金会所享有的法律地位和权利是分不开的。

（二）对公益基金会的监管

在“委托—代理”模型中，代理人与委托人的利益不完全一致，代理人拥有委托人所没有的私人信息，他可能利用这种私人信息采取隐蔽行动，使自身效用最大化而损害其委托人的效用。捐赠人与公益基金会工作人员也是一种委托—代理关系。

从某种程度上说，公益基金会是一种被寄予很高道德期望值、负有社会使命的金融机构。人们出于信任才把自己的财产委托给基金会代为管理，以实现自己为社会做贡献的愿望。任何丑闻对于公益基金会来说都可能是致命的——一旦名誉扫地，丧失公众的信任，它就会失去资金捐赠来源，因而美国公益基金会一般都非常重视自身信誉与公众形象。但是，这并不意味着它们就不需要外在的政府管理和舆论监督。如果公益基金会不受约束地参与市场经济活动，就可能会产生一些问题。例如，如果公益基金会的内部财务运作成为一种私人信息，就容易产生欺诈行为。此外，政策法规的不完善和滞后性，往往为某些利益集团谋取私利提供了可乘之机，欺诈行为时有发生。公益基金会若要长期存在，就必须得加强自律并接受舆论和政府的监督，以维护该行业的信誉，从而争取社会各界的信任与支持。对公益基金会的监督管理不仅有利于维护捐赠者的权利、避免税收流失，还能促进公益基金会的行业规范，有利于其长期发展。因此，公益基金会的规范运作不仅仅依赖于员工的道德素质、内部监控和行业自律，还必须受到外部的法治和舆论的“他律”。只有内外监管机制共同起作用，才可能避免公益基金会的潜在欺诈行为。

美国现代公益基金会是在一片质疑声中诞生的，一开始就受到政府和民众的监督。20世纪初，进步主义思想主导着美国的政治氛围，反托拉斯、开征所得税等对垄断资本家不利的举措相继出台。在这种氛围中，一些富豪开始建立现代公益基金会，但社会舆论怀疑他们的真实动机是为了保护他们的经济利益，这引起美国政府的高度关注。卡耐基和洛克菲勒的公益基金会成立不久，美国国会就对它们展开了细致的审查，决定要通过税收手段对它们加以规范和监管，于是，美国出台了第一部有关基金会的法律——《1917年税法》。美国财政部属下的国税局成为美国公益基金会的管理部门。

当20世纪50年代的基金会丑闻曝光时，美国众议院拨款委员会就指出了有关公益基金会的税收漏洞。1961年，在众议员帕特曼（Wright Patman）的推动下，美国国会又一次对免税的非营利机构开展调查，发现许多享受税收优惠的机构为己谋利。【注释】Ben Whitaker, *The Foundations: An Anatomy of Philanthropy and Society* (Eyre Methuen Ltd., London, 1974), p.123.【注尾】在60年代的激进思潮的进一步影响下，1969年美国出台了税制改革法案，



加强了对公益基金会的规范和约束。美国的税法对享有税收减免的慈善机构进行详细定义，尽量从源头上杜绝以公益基金会之名偷税漏税的现象发生。公益基金会从注册成立到免税申请、从资格审查到组织运行，都有一整套法律程序。美国国税局要求所有公益基金会都必须公开其财务信息，以避免因信息不对称而发生道德风险。

美国政府对公益基金会的管理仅限于经济手段——税收。在任何一个州建立的非营利性机构，只有经过国税局按照 1986 年通过的税法中的第 501 (c) (3) 条款确认是公益慈善组织之后，才能享受税收减免。为了避免有些公司用“假”捐款的方式通过公益基金会来逃税，1969 年的税法规定 1979 年以后，公益基金会在任何一家公司持股不得超过 20%。虽然当年福特汽车公司成立了福特基金会，但如今福特基金会所持的福特汽车公司的股票极少，关系不再那么密切。

美国税法充分考虑了各种不同公益基金会的特点，制定不同税收优惠法规和监管措施，一方面鼓励慈善事业的积极性，另一方面防止私人从中渔利，因而详细得近乎繁琐。它把从事慈善捐赠的基金会分为私人基金会 (private foundation) 与公共基金会 (public foundation) 两大类。前者资金来源单一，包括家庭基金会、独立基金会、公司基金会；后者获取资金的渠道多且互不关联，主要以社区基金会为主。【注释】基金会理事会，<http://www.cof.org/learn/content.cfm?ItemNumber=578&navItemNumber=1978>【注尾】私人基金会受到一套复杂的管理规定的限制，如对其投资收入征收特许权税、禁止自我交易行为、给年度资金分配设定下限、对其下属营利性企业的比重进行限制、实施管理投资的审慎标准和对基金会拨款的约束等等。按照美国税法中的支出要求，在通常情况下，私人基金会须将每财政年度的资产平均市场价值中的至少 5% 贡献给公益慈善事业，从而享受对净投资收益所征的 2% (在特殊情况下可能降至 1%) 的特许权税。而国税局对社区基金会的管理没有对私人基金会的管理那样严格，并给予税收优惠、投资收入、拨款自由度等多方面特权，因为社区基金由该社区的民众建立，其决策机构一般是由具有广泛代表性的社区居民组成，而且能够受到民众的很好监督。【注释】美国联邦政府的“法律修正意见办公室” (Office of the Law Revision Counsel) 网址为 <http://uscode.house.gov/>【注尾】

综上所述，美国健全的法治环境为公益基金会确立了合法权利和地位，使之享有充分的自主权和广泛的活动领域；另一方面，相关法规的完善、政府的适当管理与公众的舆论监督，保证了公益基金会事业的持续健康发展。

结论

公益基金会在美国的兴盛是由美国特殊的国情决定的，它得益于美国的社会文化传统、繁荣的市场经济以及健全的法治环境，它们之间的关系就如同种子之于土壤、养料和阳光的关系。美国社会文化传统在民间形成了一种独特的公益慈善观念，奠定了美国社会自发捐赠和建立公益基金会的思想基础。

在过去两百多年间，美国经济的快速发展积累了大量社会财富；资本市场发达，能够提供各种收益丰厚的投资渠道；美国对富人课以重税、对善款免税的税收政策进一步刺激了慈善捐赠，良好的经济制度为公益基金会的生存和发展提供了充足的资金来源。



美国公益基金会是受到法律保护的独立实体，享有充分的自主权和广泛的活动领域，同时也被置于政府的依法管理与公众的舆论监督之下，拥有良好的法治环境。

正是由于美国的社会文化传统，成熟的市场经济，以及良好的法治环境这三大因素的作用，美国的公益基金会事业一个世纪以来都欣欣向荣，颇具影响。尽管美国公益基金会制度并非尽善尽美，但它已经进入了一条良性循环的轨道，可以保证今后的长期平稳发展。

王雯：中国社会科学院研究生院美国系在读硕士研究生

