



中国大学

基金会治理问题研究

杨维东 / 著

ZHONGGUO DAXUE JIJINHUI
ZHILI WENTI YANJIU



中国政法大学出版社

中国大学基金会治理问题研究



杨维东 / 著



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目 (C I P) 数据

中国大学基金会治理问题研究 / 杨维东著. —北京: 中国政法大学出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-5620-5754-3

I. ①中… II. ①杨… III. ①高等学校—科学基金—基金会—治理—研究—中国 IV. ①G644

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第309092号

- 出版者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮 箱 fadapress@163.com
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 8.75
字 数 189 千字
版 次 2015 年 1 月第 1 版
印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷
定 价 32.00 元

序

大学基金会是基金会组织中重要而有意义的一支。它既有基金会的普遍体制、机制和运行模式，又有自己特殊的内容和要求。大学基金会是我国改革开放后兴起的新鲜事物，其在理论和实践两方面都有不成熟和不足的方面。同时，大学基金会经过多年的发展，又都有自己可喜的进步，很需要作一番深入的总结、探讨、借鉴和研究。大学基金会需要完善和发展，而这项工作绝不仅仅是大学的事情，还亟待政府、社会以及基金会自身的共同关注、共同研究，形成积极互动。更为重要的是，要在实践中逐步形成制度，使之契合基金会的发展规律，规避风险，服务教育事业，推崇社会善行，引导政府、社会、大学形成互动和互补，调动各方面的积极性，形成多元参与的局面，实现多方共赢的整体效果。

中国人民大学教育基金会十年生聚，从草创到逐步成熟，近年来通过自身探索实践摸到一些规律，基金会的政策优势开始在学校显现，受到社会、师生的好评。成立前后募集到各类数额不可小觑的善款，这对于扶贫济困助弱，开辟新项目，引进优秀人才，建立国际化金融经济研究特区、国家金融发展智

库，以及发展法学、新闻学、艺术教育、残疾人教育等诸多方面都有不小帮助。基金会资金在使用上较为灵活，突破了政府拨款专款专用、限定支出的要求，能够更好地满足大学发展的需要和捐款人的意愿，在法律法规范范围内成为财务支出创新的试验田。基金会募得的捐助，获得了政府对捐助人免去部分税收的善好政策，而且还能获得政府配套资助，这又进一步鼓励了捐助者的积极性。我们还在捐助人的提议下，创新了捐助人监督、引导经费使用的办法。只有在方向对、使用得当的情况下，特定款项才能给予配比，形成了捐赠资金使用的新机制。港澳一些商界知名人士还直接捐赠股票给基金会，鼓励基金会自主而又积极稳妥地进行金融活动，以使基金保值增值，更好地支持教育。如今，中国人民大学教育基金会荣获北京5A级教育基金会称号，正朝着新的更高阶段健康发展。

杨维东博士兼任中国人民大学教育基金会秘书，他在工作之余，运用他良好的公共管理专业知识研究中国大学基金会发展的历史与发展现状，从管理体制、运行机制及实际效能和存在的问题出发，借鉴一些发达国家大学基金会的发展治理实践，并将二者进行国际比较，以学术研究、注重实践两方面并重的视角撰写了博士论文，并在此基础上形成这本书。其间得到他的指导老师康晓光教授的热情鼓励和悉心指导。他查阅了大量资料，进行了实际访谈，甚至和审计监察机构进行探讨，积累了一些真知灼见，更为难得的是，他没有停留在既有事实的一般叙述上，而是深入一层，提出了优化大学基金会治理的对策。这对办好大学基金会无疑是大有裨益的。所以我乐为作序推荐，并恳请各位读者尤其是具体从事大学基金会工作的同仁指正和

补充，共同把这一利国利民利教育利未来的大事做好，使我们的社会风气更好，使我们的社会运行得更好，使光辉的事业可持续发展！

程天权

中国人民大学教育基金会理事长
中国人民大学公共治理研究院院长

中国人民大学原党委书记

2014 年 10 月

前 言

近年来，我国高等教育规模不断扩大，实现了从精英教育向大众化教育的转变。身处其中的中国大学，在招生规模、校园建设、学科布局等方面实现了飞速发展。然而，与逐渐扩大的大学财务需求相比，国家财政的教育类支出逐渐向义务教育阶段倾斜，特别是重点保障农村义务教育经费，推动义务教育均衡发展。这一趋势使众多高校面临办学经费紧张的局面，财政压力开始显现并制约着大学的后续发展。大学要加快发展、摆脱财务困境，除了从政府获得经费、争取纵向与横向科研经费、收取学费外，还应借鉴国外大学的经验，更多地争取社会上的经费支持，主动向社会筹措办学资金，并对资金进行科学有效的管理以实现增值。

在这一背景下，为适应高等教育财政体制的改革，我国许多高校借鉴国外大学的有益经验，相继设立了教育基金会。从1994年建立第一个大学基金会以来，截至2013年底，我国共有210余家大学基金会承担着面向社会筹资、补充大学教育经费的责任。在近年来的高等教育办学实践中，这些大学基金会充分利用自然人、法人或其他社会组织捐赠的财产，以推动大学教

育事业的发展为目的，发挥资金输送、增值职能，对所在大学的可持续发展发挥着越来越重要的作用。然而，处于起步阶段的中国大学基金会也出现了一些治理异化现象，呈现出理事会弱化、行政隶属关系不明确等诸多问题，具体表现为与大学关系模糊、监管机制缺失等，制约了大学教育基金会的健康发展。与此同时，2014年发生的两起海外捐赠事件，也引发了人们对本土大学、大学基金会的反思。2014年，SOHO中国董事长潘石屹与哈佛大学签订了总计1500万美元（约9300万人民币）的“SOHO中国助学金”协议，基金会市值已经超过300亿美元的哈佛大学又获得了一次大额捐赠，这也是SOHO中国助学金1亿美元助学金项目的一部分。SOHO方面表示，此次捐赠将重点资助在世界一流大学攻读本科的中国贫困学生，家庭年收入6.5万元以下的学子都可以申请。其后，美国哈佛大学宣布收到建校以来最大一笔捐款——中国香港晨兴基金会向哈佛大学公共卫生学院捐赠3.5亿美元，而这个学院也将正式更名为“哈佛大学陈曾熙公共卫生学院”，与肯尼迪政治学院并列成为哈佛大学仅有的两个以人名命名的学院。这两起捐赠事件旋即引发国人热议，纷纷质疑中国商人何为捐到美国，有的追问为何不捐给国内高校。因此，无论从自身发展需求出发，还是面对日趋激烈的大学之间的竞争，国内大学基金会任重道远。

为此，本书将关注处于当代中国教育改革背景下的大学教育基金会治理问题。重点运用治理理论、制度同形等理论对大学基金会治理过程的核心问题进行解析。典型案例是具有代表性的A大学教育基金会，通过对案例的归纳得出研究结论。论述过程中具体聚焦于下列问题：①当前我国大学基金会的治理

现状是什么,与所依托大学存在着何种关系,大学又是通过何种机制深度控制其基金会的。这需要建构一套描述框架,从组织结构与决策机制两个层面对具体的大学基金会案例进行实证性、描述性分析,进而提炼出大学基金会运行过程中的治理问题。②根据上述描述性分析,建构一套解释框架,厘清大学与其基金会的现实关系是如何形成的,探讨大学影响其基金会的作用机理。此外,运用制度同形理论,发掘出大学行政化对其基金会行政干预背后存在的某种现实逻辑,力求从外部环境层面给出合理解释。③在前面两个部分论述的基础上,有针对性地提出解决基金会治理问题的若干政策依据,包括大学与其基金会自治程度的同步提升、伙伴关系的建立、法治精神的回归等。归纳来说,本书重在探讨大学基金会存在哪些治理问题、大学基金会为什么会发生此类问题以及如何解决这些问题。

本书认为,大学基金会治理的基础环境是其与其所在大学之间形成的特定依附关系,根据这一前提,描述框架的构建也围绕这种关系进行。大学对其基金会的影响主要体现在“组织结构”和“决策机制”两方面,通过这两方面的分析可以较为全面地展示这种影响的现状。其中,组织结构包括理事会、监事会、秘书处等关键机构,大学通过人事安排,对上述机构实现一定程度的控制;决策机制包括决策模式、决策主体、决策内容三个主要模块,通过决策机制的还原,试图解析大学基金会的决策现状。

通过对A大学基金会治理若干重要方面的上述描述,本书认为,大学在基金会治理过程中通过组织与决策等渠道,对基金会施加了重要的干预作用,这种作用导致大学基金会对大学

过度依附，形成了若干治理问题。治理问题是相对于大学基金会的治理规范提出的，这些治理规范在基金会管理条例、大学基金会章程中都有所体现。针对引发治理问题的过度依附现状，本书借鉴环境分析方法来分析大学对其基金会的深刻影响，从因子集合，即环境因子为大学基金会提供各种资源角度、因子作用机制角度以及因子作用效果角度对大学作用于其基金会的深刻影响进行解释，并以此框架为基础，厘清外界环境对大学基金会有哪些重要影响，这些影响又是通过什么机制得以实现的，产生了哪些效果。

本书在分析大学凭借资源输出对其基金会进行行政化控制、剥夺其自主决策权的同时，建立了一套解释框架，运用制度同形理论将这种行政化手段向上追溯，寻找其背后的深层原因。这就是大学自身自主决策权被剥夺、大学自治难以落实，教育行政主管部门对大学进行行政化控制的问题。本书认为，在教育行政主管部门长期的行政化干预模式下，大学的管理方式也逐渐趋同于行政组织，施行行政化的管理模式，遵循行政逻辑与思维。这种大学内部的行政化思维催生了行政化手段，而这种行政化手段促成了大学管理层对包括大学基金会在内的诸多机构的行政化控制，这种行政化思维—手段—结果的关系模式源于教育行政主管部门对大学施行的行政化管理方式，是这种套路的沿用与复制。因此，大学管理层对大学基金会的干预表面上看是一种惯性的、部门化的管理方式，是大学对其基金会施加影响的最佳手段，背后其实是一种大学行政化理念与手段的作用，进而产生了基金会行政化的结果。不仅如此，大学基金会同时处于上述制度同形与非营利组织、基金会的双重制度

同形之中，两种相互冲突、相互联系的同形过程同时作用于大学基金会，形成了双重制度同形现象。但由于目前行政化控制的制度同形力相对较强，非营利组织的同形力相对较弱，使大学基金会治理仍以行政化逻辑为主，但有逐步规范的趋势。

本书的基本结论是：大学长期对其基金会进行部门化、行政化管理，对基金会有着深刻的影响力，行政化逻辑贯穿了基金会治理的全过程，形成了大学基金会组织自主治理能力不足、依附发展的局面。通过对 A 大学基金会治理状况的描述，本书认为大学基金会表现出强依附性、自主意识差等组织特征，形成了大学基金会对所在大学的过分依赖，本应独立且合作的关系演化成了非对称依赖关系。因此，正确处理大学与其基金会的关系，构建有效的治理格局，将会使筹资、投资、内部管理等诸多问题在更加专业、纯粹的平台得到解决。对此，本书提出大学与大学基金会在各自层面上实现双重“脱耦”，形成“学术型”大学场域与“专业型”基金会场域，在双重制度同形过程中更倾向于非营利组织的规范性同形，提高自治性，在大学与大学基金会同步自治过程中构建两者合作伙伴关系的理想模式，使大学基金会沿着自主治理、协同治理的路径进行升级，打造既体现大学特点又富含基金会特质的组织体系，更好地实现组织的公益使命。

杨维东

2014 年 10 月

第一章 绪论 / 1

第一节 问题的提出 / 1

第二节 研究方法 / 7

第三节 写作框架与论文结构 / 10

第二章 文献综述 / 13

第一节 治理理论 / 13

第二节 公司治理理论 / 17

第三节 非营利组织治理的相关研究 / 27

第四节 事业单位法人治理结构相关理论 / 32

第五节 大学基金会治理问题相关研究 / 36

第六节 制度同形理论 / 42

第七节 对研究的述评 / 45

第三章 大学基金会基本概况 / 49

第一节 大学基金会的发展历程 / 49

第二节 大学基金会定义与分类 / 65

第三节 大学基金会组织设置 / 69

第四节 我国大学基金会的主要特征 / 73

第五节 大学基金会的功能 / 80

第四章 A 大学教育基金会治理问题 / 85

第一节 A 大学基金会简介 / 85

第二节 A 大学基金会的组织结构 / 97

第三节 A 大学基金会的决策机制 / 120

第五章 大学基金会的治理问题及其解释 / 135

第一节 大学基金会的治理问题 / 135

第二节 治理问题的解释 / 143

第三节 治理问题的深层原因——运用制度同形理论的解释 / 162

第六章 优化大学基金会治理的对策 / 170

第一节 大学与其基金会关系的理想模型 / 171

第二节 理想模式的实现途径——环境因素 / 178

第三节 理想模式的实现途径——大学基金会自身建设 / 189

第七章 结论 / 224

第一节 本书观点总结 / 224

第二节 本研究的局限及需要进一步解决的问题 / 230

附件一 国内大学基金会基本情况调查问卷 / 234

附件二 大学基金会治理问题访谈提纲 / 244

附件三 美国 TOP20 公立大学基金会网址 / 246

参考文献 / 249

后 记 / 263

第一章 绪论

◎ ◎ ◎

第一节 问题的提出

一、问题的缘起

持续稳定的资金投入是办好一所大学的前提条件，支撑一流的大学需要一流的经费保障，办学资金的多寡直接影响着大学的发展进程，这已经成为当代大学管理者的共识。因此，多渠道筹资已成为大学实现可持续发展的必然选择，办学资金来源多元化已经成为世界性的趋势。英国教育大臣克拉克曾不无夸张地说：“未来长期的大学教育存在于能使大学摆脱依赖国家的美国式巨额捐赠基金中。”

大学教育基金会正是在这样的背景下应运而生的，它是指由高等院校发起设立的，以募集教育资金的方式缓解财政压力的基金组织。多年来，美国大学机构对教育捐赠的管理已经走

上了市场化、职业化道路，策划、劝募、管理和运作都非常专业。教育捐赠在促进美国大学的建设和发展中扮演着极其重要的角色，教育捐赠与大学办学已经形成了良性循环，二者相辅相成。可以说，没有捐赠，美国大学寸步难行。哈佛、耶鲁等世界名校捐赠资金在学校预算中的所占比例逐年提高，已经成为支撑大学发展的重要经济来源。在筹款体制完善的大学里，基金事业都有着悠久的历史。特别是进入 20 世纪后，美国大学基金会的资金规模有了较大幅度的增长，这些基金会为美国哈佛、耶鲁、哥伦比亚、普林斯顿等大学的发展提供了巨额资金，极大地推动了美国大学特别是私立大学的发展。目前，美国大学基金超过 10 亿美元的已经达到了 60 余家，超过 100 亿美元的也有了近 10 家，可谓富可敌国。它们为一流大学的万年长青打下坚实的基础。

伴随着我国教育事业的发展，大学在内涵与外延两方面扩张的脚步逐渐加快，教育航空母舰层出不穷，多所大学均把眼光瞄向世界一流大学。然而，与这种扩张的冲动与发展定位相比，财政对高等教育的直接投入却相对不足，增幅逐年减少，财政压力已经开始制约大学的后续发展。若想摆脱财务困境，除了从政府财政获得教育拨款、争取科研经费、扩大学费收入以外，还应借鉴国外大学的经验，争取社会各界的经费支持，主动向社会筹措办学资金，并对资金进行科学有效的管理以实现增值，补充学校办学经费的不足。在这一背景下，我国许多大学借鉴国外大学筹资办学的有益做法，相继发起成立了自己的大学基金会。自 1994 年起，清华大学、北京大学、浙江大学相继组建教育基金会组织，随后中国人民大学、上海交通大学、

复旦大学等高校也成立了自己的基金会组织。据不完全统计,截至 2011 年年底,全国共有 214 家大学基金会在民政部和省级民政局注册成立了教育基金会。截至 2012 年年底,大学基金会的总资产已经占到全国非公募基金会资产总量的 45%。

大学基金会的成立标志着我国高等学校的筹资工作从被动、零星地接受捐赠发展到主动、有计划、系统地开展,标志着筹资工作正在走向规范化和专业化。^[1]在近年来的大学办学实践中,作为面向社会筹资的机构,基金会最大限度地利用社会捐赠,力求发挥资金输送、增值职能,对大学的可持续发展正在发挥着越来越重要的作用。然而,我国的大学基金会目前还处于起步阶段,捐赠资金整体规模与国外反差巨大,管理体制不规范、理事会弱化、行政隶属关系不明确、监管机制缺失等问题始终制约着大学教育基金会的健康发展。尤其是由于体制原因,大学长期对其基金会进行部门化管理,对基金会有着深刻的行政化影响,行政化思维、逻辑贯穿了基金会治理的全过程,形成了大学基金会组织自主治理能力不足、依附发展的局面,难以适应形势的快速发展。

与西方发达国家的丰富研究和生动实践相比,我国大学基金会治理研究刚刚起步,相关成果还不多,理论方面的整体关注度不足。本书选取国内一所知名大学基金会进行深度的案例研究,通过对其治理实践的介绍、治理问题的剖析,试图分析大学对其基金会在组织结构与决策机制方面的深刻影响,厘清

[1] 邓娅:“建立大学筹款的激励机制——论配比基金的作用与意义”,载《北京大学教育评论》2010 年第 1 期。