

DAXUE JIAOYU JIJINHUI GUANLI YANJIU

大学教育基金会 管理研究

■ 戴志敏 石毅铭 蒋绍忠 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

DAXUE JIAOYU JIJINHUI GUANLI YANJIU

大学教育基金会 管理研究

■ 戴志敏 石毅铭 蒋绍忠 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

PRESS
社

PRESS

PRESS
社

图书在版编目(CIP)数据

大学教育基金会管理研究 / 戴志敏, 石毅铭, 蒋绍忠等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2010. 12
ISBN 978-7-308-08342-3

I. ①大… II. ①戴… ②石… ③蒋… III. ①高等教育—教育经费—基金会—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 000910 号

大学教育基金会管理研究

戴志敏 石毅铭 蒋绍忠 等著

责任编辑 傅百荣

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州求是图文制作有限公司

印 刷 杭州丰源印刷有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 19

字 数 383 千字

版 次 2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-08342-3

定 价 43.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

前 言

高等教育的发展对于促进我国经济发展、培养各类人才、增强国家竞争力具有重要作用。近几年,我国的高校无论是在规模数量上还是在招生人数,以及科研基础设施上都有了很大改善,高校为建设创新型国家、服务社会作出了很大贡献。

同时,我们也应该看到,高等教育的快速发展对教育投入的持续增长提出了更高的要求,同时也引发了一系列结构性矛盾。尽管我国对高校的投入每年都在增加,但国家财政对高校支出的比例还比较低,影响到高校的可持续发展。因此,如何在继续保持高等教育国家投入为主体的同时,大力拓展社会筹资渠道,吸引社会力量投资高等教育,保证高等教育的持续、稳定、快速发展,成为人们思考研究的热点。随着我国对外开放政策的实施和经济的发展,海内外一些团体和友好人士对高等院校的理解和支持越来越多。为了吸引更多的投资,拓宽集资办学渠道,解决经费短缺的难题,根据国家的有关规定,我国一些高校相继成立了大学基金会。而发展教育基金会,加大吸引社会捐赠的力度则是拓展第三筹资渠道的主要途径之一。

大学教育基金会在我国已有多年的发展历史,积累了丰富的经验与教训。如何认识大学教育基金会的地位,如何有效地对大学教育基金会进行管理,充分发挥大学基金会在高校发展过程中的作用,如何使得基金会的资产保值增值,建立新型的高校基金会管理体制,如何建立完善的大学教育基金会财务体系、评价体系和监管体系等,都是大学基金会管理的重要课题,有待进一步总结和研究。

国外大学基金会经过几十年发展运作,积累了大量经验和资料,而国内对这一课题的研究还刚刚起步。经过认真的筹划和多方调研,我们认为有必要针对大学教育基金会管理进行系统的专题研究。该书较为全面地研究了大学教育基金会的特征以及在高校中的作用,详细分析了国内外一些大学基金会的发展现状与特点;对大学教育基金会的组织架构、筹资管理、人力资源管理及激励机制、投资运作与管理、财务管理体制进行了透彻而独到的研究,对于大学基金会的绩效评估和监管体系也进行了探索性研究。本书的研究有利于充分调动各方面的积极性,积极吸引社会资金,增强高校的财务实力和理财能力,全面系统地总结大学教育基金会的

※
前
言

实践,找出问题,促使大学基金会管理上一个新的台阶。书中采用了大量国内外有关大学基金会和捐赠的数据和图表,紧密贴近大学基金会管理实际。可以为政府有关部门、高校管理者、基金会管理者和社会各界人士提供借鉴与决策参考。

在课题研究和本书写作过程中,我们通过各种方式进行了文献资料收集,在调研过程中也得到了有关高校基金会的大力支持,特别要感谢中国教育基金会陈希原副秘书长、清华大学教育基金会黄建华副理事长、清华大学财务处王守军处长、余捷女士、北京大学教育学院陈晓宇副教授、北大教育基金会孙波彬先生、浙江大学教育基金会顾玉林、徐函英等专家学者的大力支持,他们给本书的思路提供了宝贵的建议和启发。作者还参阅了许多文献与资料,也向这些文献的作者表示谢意。全书由戴志敏、石毅铭、蒋绍忠负责撰写。参与本书写作的还有李月眉、王坚(第四章)、徐建伟、卜蕙菁(第五章)、范文亮(第六章)、戴杭骁、陈悦、齐月为各部分的中外文资料收集和部分内容撰写也付出了辛勤劳动,在此谨向他们表示感谢。限于水平和研究时间等制约,书中必定有错误疏漏之处,也请读者不吝指正。同时也要感谢浙江大学出版社傅百荣先生的大力支持。

作者

2010年8月于浙江大学

目 录

第一章 大学教育基金会概述	(1)	
一、非盈利组织的概念与分类	(1)	
(一)概念	(1)	
(二)非营利组织涉及的领域	(2)	
(三)非营利组织类型	(4)	
二、基金会的概念与特点	(6)	
(一)基金会概念	(6)	
(二)基金会分类	(6)	
(三)基金会特点	(7)	
三、大学教育基金会及特征	(9)	
(一)大学教育基金会定义与宗旨	(9)	
(二)大学教育基金会特征	(10)	
四、大学教育基金会在高校中的作用	(15)	
(一)吸引和管理捐赠,增加学校收入	(15)	
(二)整合资源,支持学校发展	(16)	
(三)促进大学自身管理的科学化	(16)	
第二章 大学教育基金会发展比较	(18)	
一、海外大学教育基金会和捐赠的发展	(18)	
(一)美国大学教育基金会	(18)	
(二)英国高等教育经费结构变化发展史	(28)	
(三)其他国家和地区的经费筹措与教育捐赠	(34)	
二、国内大学教育基金会发展现状与特点	(41)	
(一)我国大学教育基金会的发展	(41)	※
(二)国内大学教育基金会现状	(46)	目
(三)国内部分知名大学教育基金会评析	(50)	
三、我国大学教育基金会管理存在的问题及对策	(52)	录

(一)我国大学教育基金会管理存在的问题·····	(52)
(二)完善大学教育基金会管理的对策·····	(56)
第三章 大学教育基金会管理运行架构 ·····	(60)
一、确立有效的基金会管理运行机制·····	(60)
(一)基金会运行机制的本质·····	(60)
(二)有效的基金会管理运行机制条件·····	(61)
二、大学教育基金会的决策与组织架构·····	(65)
(一)国内大学教育基金会的组织架构·····	(65)
(二)国外大学捐赠管理组织结构模式·····	(74)
(三)国外大学基金会组织结构特点与启示·····	(82)
(四)对我国高校基金会管理组织架构的启示·····	(83)
三、大学教育基金会筹资管理·····	(86)
(一)高校捐赠的理论基础·····	(86)
(二)国外大学社会捐赠的特点——以美国为例·····	(89)
(三)国外著名大学基金会的筹资管理·····	(94)
(四)我国大学教育基金会筹资管理存在问题及对策·····	(113)
四、大学教育基金会人力资源管理与激励机制·····	(123)
(一)大学教育基金会的人力资源管理·····	(123)
(二)大学教育基金会的激励机制·····	(127)
第四章 大学教育基金会投资管理 ·····	(133)
一、国内大学教育基金会的投资管理·····	(133)
(一)大学教育基金会投资管理的必要性与原则·····	(133)
(二)大学教育基金会投资管理决策体系·····	(140)
(三)我国部分大学教育基金会的收支情况·····	(143)
(四)大学教育基金会资金管理与运作分析——以某大学为例·····	(150)
二、国外大学教育基金会的投资管理·····	(155)
(一)哈佛管理公司·····	(155)
(二)耶鲁捐赠基金投资管理·····	(163)
(三)加州大学系统捐赠基金投资管理·····	(169)
三、我国大学教育基金会投资管理的问题及对策·····	(175)
(一)我国大学教育基金会投资管理的问题·····	(175)
(二)完善大学教育基金会投资管理的对策·····	(179)
第五章 大学教育基金会核算与财务管理 ·····	(182)
一、大学教育基金会的资金划拨与分配·····	(182)

(一)大学教育基金会的资金结构	(183)	
(二)大学教育基金会资金使用方向	(184)	
(三)大学教育基金会资金分配标准及效能	(190)	
二、大学教育基金会核算体系	(192)	
(一)大学教育基金会会计核算体系历史回顾	(192)	
(二)大学教育基金会会计核算基本原则	(194)	
(三)大学教育基金会会计核算基本内容	(198)	
(四)大学教育基金会财务会计报告	(211)	
(五)捐赠的税收政策分析	(216)	
三、大学教育基金会财务管理	(220)	
(一)大学教育基金会财务管理特征	(220)	
(二)大学教育基金会财务管理目标	(222)	
(三)大学教育基金会财务治理	(225)	
第六章 大学教育基金会的绩效评估	(231)	
一、大学教育基金会绩效评估目的	(231)	
(一)大学教育基金会绩效评估主体构成	(231)	
(二)大学教育基金会评估目的	(233)	
二、大学教育基金会绩效评估过程分析	(235)	
(一)大学教育基金会绩效评估的基本程序	(235)	
(二)大学教育基金会绩效评估工作成果评价	(243)	
三、大学教育基金会评估框架与指标体系	(245)	
(一)我国大学教育基金会评估指标体系构建原则	(246)	
(二)大学教育基金会绩效评估指标体系	(247)	
四、我国大学教育基金会绩效评估存在的问题及对策	(255)	
(一)教育基金会绩效评估工作中存在问题及原因	(255)	
(二)完善大学教育基金会评估的政策建议	(256)	
五、大学教育基金会绩效评估——基于平衡计分卡方法	(259)	
(一)大学教育基金会主要工作内容	(259)	
(二)基于平衡计分卡的基金会绩效管理	(260)	
附录 基金会自评表	(266)	
第七章 大学教育基金会监管机制	(270)	※
一、大学教育基金会监管制度的现状	(270)	目
(一)监管意识薄弱	(271)	
(二)监事制度有待完善	(272)	录

(三) 资金监管不足	(272)
(四) 社会监管乏力	(273)
二、大学教育基金会的监管制度	(274)
(一) 内部监管	(274)
(二) 外部监管	(276)
(三) 政府对大学基金会信息披露的监管	(279)
三、大学教育基金会的法规体系	(282)
(一) 《基金会管理条例》	(282)
(二) 《基金会年度检查办法》	(283)
(三) 《基金会信息公开办法》	(284)
四、大学教育基金会监督机制的完善路径	(285)
(一) 完善基金会监事制度	(285)
(二) 强化外部监管	(287)
(三) 完善内部监管, 实现自律与他律相结合	(288)
参考文献	(290)

大学教育基金会概述

一、非盈利组织的概念与分类

(一) 概念

所谓非营利组织或非牟利机构(Non-Profit Organization, NPO)指的是不以营利为目的且具有正式的组织形式、属于非政府体系的社会组织,它们具有一定的自治性、志愿性、公益性或互益性。最早见于1945年签署的联合国宪章,国际社会对这种社会组织的关注大致始于20世纪80年代末。关于非营利组织的定义,较为流行的是美国约翰·霍普金斯大学莱斯特·萨拉蒙(Lester Salamon)教授提出的所谓5特征法,即将具有以下5个特征的组织界定为非营利组织:(1)组织性;(2)非政府性;(3)非营利性;(4)自治性;(5)志愿性。这一定义被用于萨拉蒙教授主持的对全球42个国家非营利组织开展的国际比较研究项目,后来常为人们所引用。^①

非营利组织通常包括会员制的社团、俱乐部、教育团体、医疗保健组织和自助团体等。非盈利组织还有一些其他称谓,如非政府组织、自愿团体、基层支持组织等。与通常认识的不同,实际上非营利组织的运作与企业一样是需要产生利益,但区别在于非营利组织是为组织倡导的服务对象和服务内容而产生利益,这一点通常被视为这类组织的主要特性。然而,某些专家认为将非营利组织和企业区分开来的最主要差异是:非营利组织受到法律或道德约束,不能将盈余分配给拥有者或股东,因之而具有独立、公共、民间等特性。

因此,今日社会中,非营利组织有时亦称为第三部门(the Third Sector),与政府部门(第一部门)和企业界的私营部门(第二部门),形成第三种影响社会的主要力量。

^① 王名,贾西津. 中国 NGO 的发展分析. 管理世界, 2002 年第 8 期

非营利组织还必须产生收益,以提供其活动的资金。但是,其收入和支出都是受到限制的。非营利组织往往由公、私部门捐赠来获得经费,而且经常是免税的状态。私人对非营利组织的捐款有时还可以抵扣税。

(二)非营利组织涉及的领域

非营利组织的活动遍布在现代社会的各个主要方面,包括经济活动如生产、流通、消费等方面,地域活动如城市、乡村方面,社群活动如各种专家人群、青年、妇女、华侨等方面,社会活动如文化、健康方面。在我们的社会生活中,几乎每一天、每一处都离不开各种形式的非营利组织,它们像盛水的容器,像电脑的软件,像舞台演出的化妆,是现代社会中必不可少的一个组成部分。仔细观察不难得出:非营利组织并不存在于社会的一切方面,它们的活动领域有一定的规律。凡是市场经济比较成功、企业运作比较有效的地方,非营利组织一般不很发达;凡是国家利益比较突出、政府控制比较严格的领域,非营利组织一般不甚涉入。换句话说,非营利组织通常是在市场失灵和政府失灵的条件下出现并发挥作用的。市场失灵和政府失灵的领域,通常是个人利益实现得不够充分,国家利益也表现得不够突出,但公益性、互益性或中介性相对较强的社会和经济领域。从领域分布上看,非营利组织活动较为集中和活跃的主要领域是以下五个方面:^①

1. 环境保护

环境保护指的是环境、生态与资源的保护。环境保护是当今非营利组织非常集中和活跃的领域之一。无论是在国外还是国内,都有许多著名的非营利组织,如世界自然保护基金(WWF)、地球之友(Friends of the Earth)、自然之友、北京地球村等。环境保护领域的非营利组织大体又集中在五个方面:一是自然生态的保护;二是资源保护;三是动物保护;四是污染治理;五是对污染受害者的救助。

2. 扶贫发展

扶贫发展指的是救助贫困和促进发展。这里的发展主要说的是发展中国家的经济社会发展。扶贫发展领域是非营利组织介入比较早的一个领域。半个多世纪以来,扶贫发展领域的非营利组织经历了种种变化。目前主要包括:发达国家从事开发援助的基金会等资助机构;总部设在发达国家但主要在发展中国家开展各种发展项目的发达国家非政府组织;总部设在发展中国家并在当地开展各种发展项目的发展中国家非政府组织;主要在国际上开展发展援助中介服务的国际非政府组织;专门开展小额信贷等活动的发展项目组织及草根组织等。

3. 权益保护

这里的权益保护是指对弱势群体的权益保护。弱势群体指的是由于自然、生

^① 百度百科//baike.baidu.com/view/1034573.htm

理以及社会等原因而不能像大多数人那样获得正常的生存与发展的机会,从而常常处于社会发展边缘地带的人群,妇女、儿童、各种身体及智力残疾患者等均属于弱势群体。保护弱势群体的权益并帮助他们努力在社会中生存和发展,是许多非营利组织积极致力的事业。目前主要包括:非政府的妇女组织,救助残疾人的国际助残等残疾人组织,救助各种疾病患者的无国界医生组织(Doctors without Borders)等医疗救助组织,救助失学儿童的中国青少年发展基金会等儿童救助组织等。

4. 社区服务

社区服务日益成为非营利组织关注的重要领域。无论是在农村社区还是城市社区,都有越来越多的非营利组织提供各种服务。其范围主要包括:社区医疗,社区护理,社区卫生保健,社区文化休闲,社区养老,社区消防,社区治安,社区教育,社区绿化,社区环保等。

5. 慈善救济

慈善救济古而有之,中国历史上有许多关于乐善好施的记载。在资本主义发展初期,随着两极分化和贫困化的加剧,一些“有良心的资本家”斥资兴办各种形式的社会慈善与救济组织,前期的有育婴堂、慈善堂、救济会等;后期的如福特基金会、洛克菲勒基金会等。这些慈善救济组织将富人的财富通过捐赠的形式集中起来,用于对穷人的各种施舍救济,在发生饥荒、水灾、地震、战争等灾难的时候最为活跃,对社会的影响力也较大。

需要强调的是,以上罗列的五个方面,只是从活动领域考察非营利组织时所看到的相对集中的部分,它们并不能涵盖非营利组织的全部。从总体上来看,非营利组织是一个极为庞杂和几乎无所不包的体系,通常我们说除了政府和企业之外都是非营利组织,其实如同上面看到的,即使在市场经济中也有大量的非营利组织。同样,在国家体系中也包含着大量的非营利组织。因此,这里给出的只是非营利组织的若干主要的活动领域。

非营利组织的发展是现代社会发展的必然趋势。非盈利组织兴起的主要原因源于第一和第二部门职能和力量的欠缺。随着市场经济的发展,市场机制触及到社会生活的各个角落,但是,社会问题的多重性、复杂性是市场机制难以招架的,更谈不上合理地解决。同时,市场机制本身造成的贫富差距,增加了新的社会问题。对残疾人、城市贫困人口救助,对社区中老年人的照顾等,也是单一的市场机制所无能为力的。同时,政府不是万能的,政府的力量是有限的。单独依靠政府力量已不能解决众多的社会问题。而非盈利组织的兴起,恰恰弥补了第一、二部门在解决社会问题上的不足,因此,受到人们的高度重视。

(三)非营利组织类型

非营利组织可以从许多不同的角度进行分类。比如,按照组织构成可以分为会员制组织和非会员制组织;按照法人形式可以分为社团法人和财团法人;按照组织性质可以分为公益组织、互益组织;按照资产来源方式可以分为官办组织、合作组织、民办组织;按照资源动员方式可以分为公募组织和非公募组织;按照活动形式可以分为资助组织、项目组织或服务组织;按照活动性质和范围可以分为网络组织、支持组织、草根组织;按照活动领域可以分为环保组织、人权组织、扶贫组织、妇女组织,等等。^①

具体而言,非营利组织又可以分为以下类型:^②

1. 动员资源型

非营利组织为了能够生存和发展,必须动员各种社会资源,包括慈善捐赠和志愿服务。随着这种社会功能日益发展和成熟,动员资源在少数非营利组织身上会逐渐专业化,出现一些以动员资源为核心功能的非营利组织,包括一些专业筹款的基金会和社会团体,一些专业开展资助活动的基金会和社会团体,一些专业招募、培训和派遣志愿者的社会团体和民办非企业单位。这种类型的非营利组织可能数量很少,但专业化程度很高,有相当高的社会公信度和影响力,对各种类型的非营利组织形成强有力的资源支持平台,因而在公益认定和评估,以及社会监督和监管方面都应有很高的要求和相应的约束。

2. 公益服务型

非营利组织提供的公益服务遍及社会的各个方面,包括公益慈善、救灾救济、扶贫济困、环境保护、公共卫生、文化教育、科学研究、科技推广、农村和城市的社会发展及社区建设等许多领域,都是非营利组织开展公益服务较为集中的领域。随着这种社会功能的不断发展和成熟,公益服务在一些非营利组织身上会逐渐专业化,出现一些以公益服务为核心功能的非营利组织,包括一些主要开展公益项目的基金会、社会团体和民办非企业单位,以及开展各种社区服务的基层组织等。这种类型的非营利组织数量巨大,分布广泛,但是单体规模可能不大。它们的共同特点是面对受益者的各种需求,致力于为公众提供各种形式的公益服务并谋求社会公益;它们与各级政府和相关各个领域的政府公共服务相辅相成,在很大程度上成为政府公共服务的有益补充。

3. 社会协调型

在社会转型期,各种形式的非营利组织越来越成为公民表达意愿、维护权益、

① 王名. 非营利组织的社会功能及其分类. 学术月刊, 2006 年 9 月

② 互动百科. 非营利组织 组织分类. //www. hudong. com/

协调关系、化解矛盾、实现价值的最为广泛和直接的形式,这也是中国非营利组织近年来在数量上急剧膨胀的重要原因之一。随着这种社会功能的发展,推动社会协调、参与社会治理成为一部分非营利组织的主要功能。从机制上看,大体上有以社区为基础的横向协调型和以社群为基础的纵向协调型两种不同类型,前者如各种社区群团组织,后者则包括各种形式的商会、行业协会、工会、联谊会、同学会、消费者协会等。这种类型的非营利组织一般采取会员制的社团形式,注重社会资本,在会员共同利益基础上形成一定的共益空间并为会员提供服务,同时强调对所在社区或社群的代表性,积极参与社会公共事务。它们数量很大,种类繁多,其共同特点是具有较强的自我稳定性。

4. 政策倡导型

非营利组织不仅积极参与各级相关立法和公共政策的制定过程,以各种努力倡导和影响政策结果的公益性与普惠性,而且往往作为特定群体特别是弱势群体的代言人,表达其利益诉求和政策主张。随着这种社会功能的发展,政策倡导成为一些非营利组织的主要功能,其中一部分成为专门从事相关政策研究并积极影响政策过程的思想库,另一部分成为积极参与社会博弈的弱势群体的代言人或者利益集团的代言人,有的发展成为对社会政治过程有影响的组织。这种类型的非营利组织的数量虽然不多,但影响很大,它们的共同特点是有明确的政策主张,较多关注社会公正,并通过积极的倡导活动影响政策过程。

国内也有的学者把非营利组织分为五类。第一类是社会性团体,即在社会文化领域开展活动的会员制组织,如各种学会、协会、同学会、促进会、联谊会、志愿者团体等。第二类是经济团体,即在经济领域开展各种活动的会员制组织,如行业协会、商会、工会、各种职业团体等。第三类是基金会,即在各种领域里开展各种资助活动或资金运作活动的非会员组织,如项目型基金会、资助性基金会等。以上三类,在我国现行的法规体系中,统一地被称为“社团法人”,归各级民政部门管辖。第四类是实体性公共服务机构,如各种民办医院、学校、剧团、养老院、研究所、中心、图书馆、美术馆等。我国的现行法规中把这类组织称之为“民办非企业单位”。第五类组织,包括中国特有的事业单位、人民团体和专家称之为“未登记或转登记团体”,其中包括一部分没有依法登记注册的非盈利组织和一部分采取工商注册的非盈利组织。^①

^① 王君丽. 关于界定中国事业单位与政府、非政府组织、非盈利组织的文献综述. 现代经济, 2008 年 1 月

二、基金会的概念与特点

(一)基金会概念

基金会(Foundation)是向社会筹措资金以兴办、维持或发展某项福利事业的社会组织。非营利组织包括基金会,其基本特征是它所举办的各种活动均不以营利为目的。

关于基金会的概念,至今还没有一个统一的定义。《世界基金会指南》一书指出:基金会是一个非政府、非营利的组织,它有自己的资金,由其受托人或董事会管理,旨在资助教育、慈善、宗教等社会公益事业。^①

国务院发布的《基金会管理条例》(2004年2月11日)规定:基金会“是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照本条例的规定成立的非利性法人”。我国基金会是指对国内外社会团体和其他组织以及个人自愿捐赠的资金进行管理,以资助推进科学研究、文化教育、社会福利和其他公益事业发展为宗旨的民间非营利组织。其构成要素应该包括:①设立的目的是为公益事业;②系合法的非政府、非营利组织,属免税机构;③拥有自己的资产和本金,并且妥善经管以达到保值和升值;④为符合条件的申请人或机构提供资助金,或者由自己附设机构实施;④由委托人或独立的董事会管理,不受政府和捐赠人的操纵。

(二)基金会分类

基金会的分类除了按照登记管理机关的不同可以将我国基金会分为全国性基金会、地方性基金会和跨地区基金会外,根据不同的分类标准,还可以把我国基金会分成以下几种类型。^②

1. 半官半民型基金会和民间基金会

这种分类是按照基金会与政府关系的紧密程度来区分的。半官半民型基金会指那些在资金上获得政府部门一定的支持,在运行和管理体制上部分地参照政府部门或事业单位管理运行的基金会。根据其创立和发展的不同情形,还可以具体分为官办民助型基金会和民办官助型基金会,前者比后者更具有官方色彩。例如,宋庆龄基金会是官办民助型基金会的典型,而中华环境保护基金会则可以算作民

① 丁波,当代中国基金会发展问题研究,经济纵横,2008年第3期

② 杨红良,我国基金会制度研究,上海交通大学学位论文,2004年

办官助型基金会的代表。

我国的民间基金会和发达国家的民间基金会有一些区别。因为在我国,只要涉及对基金会的管理都要与政府发生一定的关系,例如必须具有业务主管单位等。所以,我国的“民间基金会”指的主要是依靠民间捐赠建立及运行,并按照民主方式实行内部管理的基金会,这些基金会较少直接受到官方的干预。例如,中国青少年发展基金会、中国科学技术发展基金会和振兴中华科学教育基金会等。

2. 资助型基金会和运作型基金会

根据从事公益事业的行动模式,我国的基金会又可以分为“资助型基金会”和“运作型基金会”。所谓“资助型基金会”,也称“捐赠型基金会”(Grant Making Foundations),它指那些公益事业主要通过向社会组织或个人提供资金来展开,即对外资助作为主要工作的基金会。资助型基金会获得捐赠后,通过特定的途径向社会上的非营利性组织或个人开展公益活动提供资金支持,并为受资助者顺利完成预定的公益目标提供指导及监督。可以这样说,这类的基金会并不直接做事,它们主要负责给钱,以资金为纽带和动力,推动其他社会力量行使公共服务职能。

所谓“运作型基金会”,是指那些接受社会捐赠,但主要不是把这些资金资助给其他组织或个人,而是通过自身的具体行动,在特定的领域直接开展公益活动的基金会。因此,这些基金会与其他非营利组织没有实质性的区别,它既接受捐赠,也直接从事公益事业。我国目前的基金会大多数属于运作型基金会。

3. 公募基金会和非公募基金会

《条例》将我国基金会划分为“公募基金会”和“非公募基金会”两类。公募基金会指可以面向大众募捐的基金会。根据可以在全国或一定地域范围内募捐和接受捐赠的不同,公募基金会可分为全国性公募基金会和地方性公募基金会。非公募基金会是指特定的个人和组织为发展公益事业,用他们个人和组织的资产建立的基金会。这两大类基金会的区分标准在于资金来源的不同。为此,国家有关部门对这两类基金会也制定了不同的管理制度。一方面严格管理面向公众开展的募捐活动,维护募捐秩序,控制募捐市场上的竞争,维护社会稳定;另一方面通过放开政策,允许富裕的个人、企业设立非公募基金会,使他们能自主地实现捐赠意愿。

(三)基金会特点

基金会作为非营利组织,具有以下一些特征,使得基金会在管理上与政府组织和企业组织都有很大的不同。

1. 组织的目标难以量化^①

企业的目标追求利润最大化,所以目标容易被量化,目标的完成效果也容易被

^① 冯亚波. 基金会管理运行机制研究. 青岛海洋大学硕士学位论文, 2002年6月

衡量。目标管理方法也因此成为重要的企业管理方法。而基金会作为公益性组织,其经营活动的目的是谋求社会效益的最大化,其目标很难加以量化,也难以与其他的非营利组织进行横向比较。这为基金会的科学管理带来了很大的难度。

2. 基金会的投入要考虑效益

基金会主要提供公共商品或服务,其活动不以营利为目的,不是利润取向,但同企业一样,必须进行成本核算,追求在既定投入条件下的产出最大化。根据经济学的有关理论,与一般在市场上交易的私人物品比较,公共物品存在定价和收费的困难,私人企业由于无法营利很少经营。所以,公共物品一般由政府组织提供。而政府的支出由于来源于针对非特定人群的税收,在提供公共物品时往往缺乏效率的约束,对投入产出效益缺乏有效的衡量。基金会的基金来源于特定的人群(捐助人),一方面,这些基金往往来自于捐助人的省吃俭用,体现了捐助人的一片爱心,所以,基金会没有理由乱花捐助人的钱进行无效或低效的运作;另一方面,其投入产出效益不但影响到已捐助人对基金会的关注,更重要的是对于基金会进一步争取基金来源产生很大的影响。所以,无论从道义要求上还是从基金会的长远发展上,基金会必须考虑其投入产出效益。不过,一般情况下,基金会的收入来源于民间的捐赠,而不是依靠向社会提供服务或物品收取报酬而得。其运作项目以及维持自身运营的成本支出与收入并没有直接的联系,这样在对基金会运作效率的评价以及组织成员的考核方面存在很大的困难。

3. 公平和效率表现出更强的冲突

基金会作为非营利组织,应该公平与效率并重,由于公平与效率在一定时期和条件下存在冲突,这样,基金会在目标和发展策略上有较政府组织和盈利性组织更多的约束,如何取得二者的平衡,是基金会管理面临的一个难题。

4. 组织成员的行为难以考察

与政府组织类似,基金会组织成员的努力程度难以直接观察,行为结果难以量化,因此,在如何设计一个科学、有效的激励约束机制以激发组织成员的积极性和创造力方面,存在较大的困难。

5. 基金会的独立性和公信力

基金会作为独立的民事主体,追求自治和独立当属自然。同时,基金会作为公益组织,担负神圣的公益使命,享受着优惠的税收政策,汇集着丰富的社会资源,赢得了崇高的社会名誉。因此,基金会作为社会组织,应当对国家、社会、对捐助人和受益人有所交代。历史的经验和教训得出了一致的结论:不重视基金会的独立性和自主能力培养,基金会逐渐丧失活力和能力;而忽视基金会的公信力保障,基金会会走样,会有违健康的理想,追求病态的目标。^①

^① 陈秀峰.当代中国大学教育基金会运行机制研究.华中师范大学博士论文,2007年4月