

大学筹资理论与实践丛书

洪成文 主编

# 美国大学捐赠基金 法律制度研究

余蓝 著

 人 民 大 学 出 版 社

ISBN 978-7-01-019378-6



9 787010 193786 >

定价:60.00元

本书系北京市教育科学“十二五”规划青年专项课题“中美高等教育捐赠政策与法律制度比较研究”(CDA14126)成果,同时受“北京语言大学中青年学术骨干支持计划(BLCU Academic Talents Support Program for the Young and Middle-Aged)”支持。

大学筹资理论与实践丛书  
洪成文 主编

# 美国大学捐赠基金 法律制度研究

余蓝 著

 人民大学出版社

策 划：戴燕白  
责任编辑：杭 超  
美术编辑：张 军

图书在版编目（CIP）数据

美国大学捐赠基金法律制度研究 / 余蓝著. —北京：人民出版社，2019  
（大学筹资理论与实践 / 洪成文主编）

ISBN 978-7-01-019378-6

I . ①美… II . ①余… III . ①高等学校—基金—法律—研究—中国  
IV . ① D971.222.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 105764 号

美国大学捐赠基金法律制度研究  
MEIGUO DAXUE JUANZENG JIJIN FALÜZHIDU YANJIU

余蓝 著

人 民 出 版 社 出版发行  
（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京建宏印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：15.5

字数：210 千字

书号：ISBN 978-7-01-019378-6 定价：60.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号  
人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·违者必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

## 《大学筹资理论与实践》丛书序一

办好一所大学是要花许多钱的，当然有钱并不一定能把大学办好。关键在于有没有大师级的教师，有没有学科的领头人。但是领头人也是需要高薪才能聘任到，才能留得住。近年来各大学争夺学科领头人的竞争，已经把薪酬推到了越来越高的位置，就是一个最好的说明。因此，筹款就成了大学校长的一项重要工作，也可以说是一项使命。外国许多以私立为主的国家，学校经费来源主要是基金会，校友的捐赠。因此，大学校长筹款的任务是很重的。中国大学大多是国家举办的，经费有保障。但是，为聘任优秀教师、开展特色研究，也必须自己筹集资金。筹集资金的渠道是多元的：申请科研经费、与企业合作、校友捐赠。但无论哪一种，都需要学校办出特色、办出成绩、办出名气。越有名的大学越能争取到科研经费、越能争取到企业的合作、越能得到校友的捐赠。因此把学校办好，培养出优秀的毕业生，校友才有能力并愿意捐赠。当然，也要看学校的性质、毕业生的就业情况。像我们北师大，培养的是人民教师，极少成为财富巨头。因此，很少得到校友的捐赠。当前我国大学捐赠真正出于校友的也很少，大多是企业家为了支持教育事业，也同时为了提高自己的品牌，主要给名牌大学捐赠。

大学筹款过程中会遇到许多问题，如税务问题、学校与政府的关系问题、资金的使用问题、资金的管理问题等等。政策性很强，又很具体。从理论上要研究清楚，从实际上要研究处理策略。这是高等教育需要研究的重要课题。尤其在我国，大学自己筹资的时间还很短，自从实现社会主义市场经济以后，学校可以自筹资金以来，至今不过二十多年的时间，还缺乏法律的规定和实际的经验，更需要认真研究。

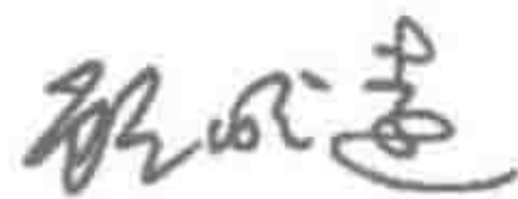
洪成文教授组织了自己的团队，专门研究大学筹资和财务管理问题，经过十多年的调查研究，得出丰硕的成果，凝结在这部丛书中。该丛书共收入 12 部论著，涉及国内外大学的筹资的实践和经验，集中在捐赠资金的问题上。包括各国大学筹资的渠道、政策研究、捐赠的激励机制、资金的管理等，内容十分丰富。

这套丛书的特点：一是问题导向。大学筹资是当前很现实的问题，我国大学缺乏此方面的研究，需要借鉴外国经验，作理论和实践的研究。二是理论与实际相结合。丛书涵盖了大学筹资理论研究中的重大问题，同时实践的指向也非常明确，非常具体，并有案例研究示范。三是介绍了外国的经验，并结合了中国实际。因此这套丛书既是高等教育的论著，也可算作是比较教育的论著。

这些论著均是作者在各自博士学位论文的基础上修改完成的，是他们的主要阶段性研究成果。这套丛书体现出这些青年学者严谨的治学态度、良好的学术素养，以及富有创造性和批判性的思维品质，这对他们未来的学术成长和发展至关重要。

我不可能通读全套丛书，洪成文教授要我写几句话，我只是觉得这个主题很有研究的必要。同时觉得，借鉴外国经验，需要慎重研究。因为国情不同，中外文化迥异，因此在筹资，特别是研究捐赠问题时，在观念上、伦理上、政策上、程序上会有很大不同，需要深入研究。

最后，希望未来有更多的学者加入到此项研究中，为大学筹资事业提供更多优质的决策咨询。



2018年8月23日

## 《大学筹资理论与实践》丛书序二

进入 21 世纪以来，世界高等教育发展的新趋势是财政结构日益多元化和个性化。虽然来自政府的资金占比逐渐降低，但是大学总收入却在有效增长。增长的部分从哪里来，大学是如何实现资金增长模式的，这些增长模式对于我国高等教育会产生什么影响，哪些是值得我国高等教育借鉴的，都有非常重要且紧迫的研究价值。

2014 年，我有幸结识了哥伦比亚大学诺亚·德莱兹纳（Noah Drezner）教授，她对北师大的研究团队表现出极大的兴趣，并接受我的博士生去哥伦比亚大学访学。2016 年，在她主编的《教育与慈善》杂志里，给我们的团队专门开辟了“中国学者研究”专栏。2016 年我们在世界比较教育大会上再次相遇，她鼓励我们把已有的研究成果集中出版。好几家出版社对本套丛书表示过浓厚的兴趣，最后我们选择了人民出版社。主要原因有二：第一，人民出版社是国家最高级别的出版单位，综合影响力居出版界前列；第二，人民出版社的编辑对我们的丛书作者给予了最大的鼓励，他们看到了本套丛书的社会价值以及高等教育发展价值。知音难觅，但我们还是找到了。与人民出版社合作，我们充满期待，也希望借助本次出版，为高等教育界，特别是高校领导人，输送思想和精神营养，也希望在高等教育财政领域内开辟一块崭新的研究领地，让更多的学者加入到

大学筹资和大学基金投资的研究中。

编辑和出版本套丛书的目的主要有四点：

第一，研究大学筹资和基金投资是建设社会主义强国的需要。国务院于2015年10月颁布了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，提出用五年或更长的时间，将部分学科和大学推向世界一流水平或平台。毫无疑问，政府已经给出了高等教育大发展的明确导向。但是大学建设仅仅依靠政府的资金支持是不够的，如何最大程度地挖掘社会资源将是大学未来必须着力思考和落实的。相比英美大学，我国大学对政府的资金依赖程度较高。如果我们有好的政策，并且能够充分利用社会资源，大学的财政收入将会成倍增长。社会筹资和校友筹资，是大学挖掘社会资源的国际普遍做法。因此，本丛书的出版必将起到思想引领作用。只有政府重视社会筹资，大学重视社会筹资，建设“双一流”高校才会有更加扎实的经济基础。

第二，研究大学筹资、投资，是完善高校财政结构的需要。十多年来，我国高校财政结构逐渐走向多元化，这是历史的进步，但是我们必须看到，真正走向多元化的还只是少数高校，大多数高校的财政结构并没有发生根本性变化，其对政府的财政依赖程度很高，大学的经费基本上是学费和财政拨款两大项的简单相加。美国高校财政专家约翰·斯通早就提出财政多元化的理念和国际趋势，很多大学都在不自觉地实践这一观点。从目前情况来看，高校财政基本上呈现出政府拨款与自筹经费此消彼长的国际趋势。政府拨款占比下降了，大学不得不去挖掘自己的财政资源。一般来说，自我挖掘资源的办法多样，各有不同，有依赖大学附属医院的，例如耶鲁、密歇根和匹兹堡等大学；有依赖大学筹资和基金投资的，例如哈佛、哥伦比亚、普林斯顿和耶鲁；也有依靠政府科研合同经费的，比如加利福尼亚理工学院、麻省理工学院和斯坦福，甚至还有依靠本校资金进行

投资所获收益的，例如哈佛和耶鲁。虽然方法各有不同，但值得关注的是，有一些学校借助多种方法积累财富，例如哈佛和耶鲁，几乎综合利用了上述多种方法。当这些大学基金投资收益和附属医院收入加起来，达到财政总预算 60%—70% 的时候，其学校财政状况的巨大潜力就显而易见了。如果说美国高校通过其他渠道弥补了政府高等教育财政拨款（主要是指州政府）逐年下降的不足，那么我们可以对我国高等教育财政结构做一下展望：在确保政府拨款连年增长的前提下，较大程度地增加其他收入并扩大其他收入在学校总预算中的比例，如此，我国“双一流”高校建设岂不获得了更大更充分的经济保障吗！

第三，挖掘社会资源发展高等教育的时代即将到来。三十多年的经济持续高速发展，造就了我国一批富裕阶层，他们的财富如何使用，社会价值如何得到更好的体现，是他们自己的事情，也是社会的责任。我们要帮助他们树立一个理念，将财富回馈到大学发展和事业上，是先富起来的企业家一辈子最为荣耀的贡献。因为回馈大学是对母校的报答，也是鼓励弱势群体实现个人理想的最直接的善举。以自己所创造的财富改变更多年轻人的命运，以自己的捐赠服务使更多的大学走向世界一流行列，这就是富裕阶层发挥财富价值的最伟大的途径。因此，我们要将国际上大学获取捐赠的理念和手段介绍到国内来，也要将国际上富裕阶层将大量捐款回馈母校以及资助那些服务全人类健康事业的科学研究的生动案例介绍给国内的富裕阶层，这必将有利于大学发展，也必将有利于富裕阶层人们人生价值的更好实现。

第四，掌握筹资和投资的理念和技术，将提高大学资金使用的效率。本套丛书涉及大学筹资的主要问题，针对大学发展与筹资的互动关系、筹资的理念和技术、筹资政策和法律问题、大学筹资和基金投资税收优惠、筹资伦理和资金管理以及大额筹资计划的设计和和实施等，从组织机构建设

和团队建设等方面回答了高校可能遇到的所有困惑。本套丛书也涉及大学基金投资的部分重大问题，从基金投资的方法和技术、投资与筹资的互动关系，到大学基金风险管理，再到中、美两国大学基金管理的比较研究等，从理论到实践，阐述了大学基金管理 with 大学代际发展的关系。这些研究向社会表达的声音主要体现在以下两个方面：一是大学重视资金管理，尽可能地让大学筹资和基金投资收益所得最大化，为大学的代际发展提供经济基础；二是让社会看到大学在经费使用上并不像某些人误解的那样——“大手大脚”。大学对于资金使用的高效率不仅能为大学新的筹资计划创造良好的社会舆论环境，而且也可以展示大学的良好形象，即大学对于任何资金，不管是从哪里来的，不管是大还是小，都遵循谨慎原则，不乱花一分钱，不让资金浪费现象出现在象牙塔内。

任何前沿性的研究都是探索性的，大学筹资和基金投资无疑是高等教育政策与管理研究的前沿之一，故而丛书中所涉及的理论、方法和技术，难免有这样或那样的瑕疵。本着为实践服务、为政策咨询的目的，我们愿意与所有对此感兴趣的大学领导人和高等教育研究人员同行，不断探索，直至完善。

洪成文

2018年5月16日

## 前 言

高等教育领域历来是慈善捐赠资源的流向和集中之地。考察美国高等教育发展的历史，可发现慈善捐赠几乎是与之相伴而生的，殖民地时期第一所大学的创建资金即来源于筹款与捐赠，后来的公立或私立大学都曾经而且还将继续得益于该国厚重的捐赠文化和慈善传统。大学捐赠基金是历史发展的产物，不仅具有实现“代际公平”的永续性功能，而且创造了慈善公益与商业经济融合发展的成功典型。20世纪初至今，美国大学捐赠基金在逐步规范和成熟运作的基础上创造了举世瞩目的投资业绩和管理效益，为美国大学尤其是世界一流大学开展前沿科学研究和秉持学术自由传统提供了充足而长久的运营经费。

诚然，正如我国学者所指出的：“美国教育捐赠事业的发达与美国的公益慈善文化传统、宗教伦理中的仁爱利他精神、社会诚信互助关系、成熟的民主制度、发达的法治构架、社会提供创业竞争致富的平等空间等政治经济社会条件密切相关。”<sup>①</sup>就美国大学捐赠基金而言，其在全球高等教育范围内呈现出显著的竞争优势与发展活力的原因也是复杂而多元的。归根到底，最重要的原因可以说是美国大学捐赠基金得到了法律较全面而细致的确认、保护和规范，因为立法的理念、技术和实践才是美国保障现代慈善事业良性发展的制度基石。纵观世界各国慈善法律制度，都能或多或

---

<sup>①</sup> 周贤日：《国外高校社会捐赠制度研究》，中国法制出版社2015年版，第107页。

少找到与高等教育捐赠有关的规定。尽管立法模式与制度安排千差万别，但宗旨都是规范和调整高等教育捐赠所涉及的法律行为与法律关系。内容丰富、体系完整、实用性强，均体现了美国法治精神和社会文化的根本特征。概言之，法律通过指引和问责来保护法定之慈善目的的实现及其方式——促进高等教育长远发展，比如立法者采取税收优惠政策激励社会公众积极捐赠和高等教育机构主动筹款，监管者要求大学捐赠管理组织开展专业化和规范化的筹款、管理以及投资运作，等等。

20世纪90年代至今，我国国内学者开始关注并研究美国大学捐赠基金，但涉及法律问题和制度的并不多，本研究尝试系统而深入地分析美国大学捐赠基金的法律制度体系及规则，帮助实务界和研究者厘清与大学捐赠基金相关的法律问题边界和制度发展历程，促使立法者在完善和细化慈善法律制度体系时将大学捐赠基金纳入到考虑范围之内，依据我国高等教育捐赠和大学基金会发展的阶段性特征和制度环境，对已有的相对成熟的立法技术和经验进行批判性的借鉴与修正。本书总的研究目的可具象化为以下三点：第一，系统地整理美国联邦、州与大学捐赠基金有关的法律文本和判例，以及行业协会的自律性规范和大学内部的治理规则，构建分析美国大学捐赠基金法律制度的框架体系；第二，研究美国大学捐赠基金法律制度的历史背景、发展过程、价值取向和未来趋势，研究主要法律规则的设计理念与实践操作，结合我国大学基金会运作过程中存在问题的法律性质和救济机制，分析补充和完善现行法律制度的可行性及理论依据；第三，通过探讨与大学捐赠基金有关的法律问题及解决路径，拓宽和丰富学界对高等教育捐赠（包含大学基金会）研究的领域、视角和方法。

本书正文可分为四个板块：1. 第一章分析美国大学捐赠基金的发展状况和作用定位，并从法律定义和类型划分两个方面澄清美国大学捐赠基金的法律概念，以便读者准确地把握本书所研究的问题和对象；2. 第二章

介绍美国大学捐赠基金法律研究的概况，主要包括美国学界对高等教育慈善捐赠的历史研究、非营利组织的法律监管研究和大学捐赠基金法律行为研究，在对已有文献的回顾和探讨基础之上，从宏观上理解和把握美国大学捐赠基金相关研究的整体进展与本书主旨；3. 第三至九章论述美国大学捐赠基金的法律制度变迁和主要法律规则，首先是了解美国大学捐赠基金在整个高等教育慈善捐赠法律体系中的地位 and 变化，然后逐一分析主体资格、筹款募捐、内部治理、投资运作、分配支出和会计审计这六项法律行为及其规则，包括主要规定、制定依据、变化动因及最新的立法动态，勾勒出美国大学捐赠基金法律框架的轮廓和重点；4. 第十章梳理学界对大学基金会法律制度的研究成果，在总结美国大学捐赠基金法律制度特征的基础上，提出完善我国大学基金会相关立法的制度框架和规则体系。

本书立足于研究法律制度与相关联的社会现实之间如何对应的问题，力求为法律实践提供可行的理论依据。在研究方法上遵循多样化和灵活性的原则，比如在分析美国大学捐赠基金法律制度对中国大学基金会立法的启示时，既要考虑从微观的法律规范入手，又要在整体上观照宏观的制度体系；既要解释概念又要揭示功能，同时还要重视文化的多元化与法律发展的关系以及法律条文的生产、演化、本质及其制定和实施过程。在比较的过程中不仅涉及美国大学捐赠基金法律制度的历史考察和现状分析，而且要运用实证分析和价值分析的方法；既要从逻辑分析的角度入手，在实然的层面上去认识、研究“法律是什么”，又要从价值入手，从应然的层面上去分析评价“法律是什么、应当怎么样”。所以，法学视角下的历史考察方法、分析方法和比较方法甚至更宽泛意义上的法律建构与法律适用方法，都有可能根据研究实际问题的需要而加以适当的运用，价值分析、实证分析抑或社会分析的方法论将成为贯穿整个研究的指引。

本书的资料来源相当广泛，除了学术性的论文和著作外，还搜集了美

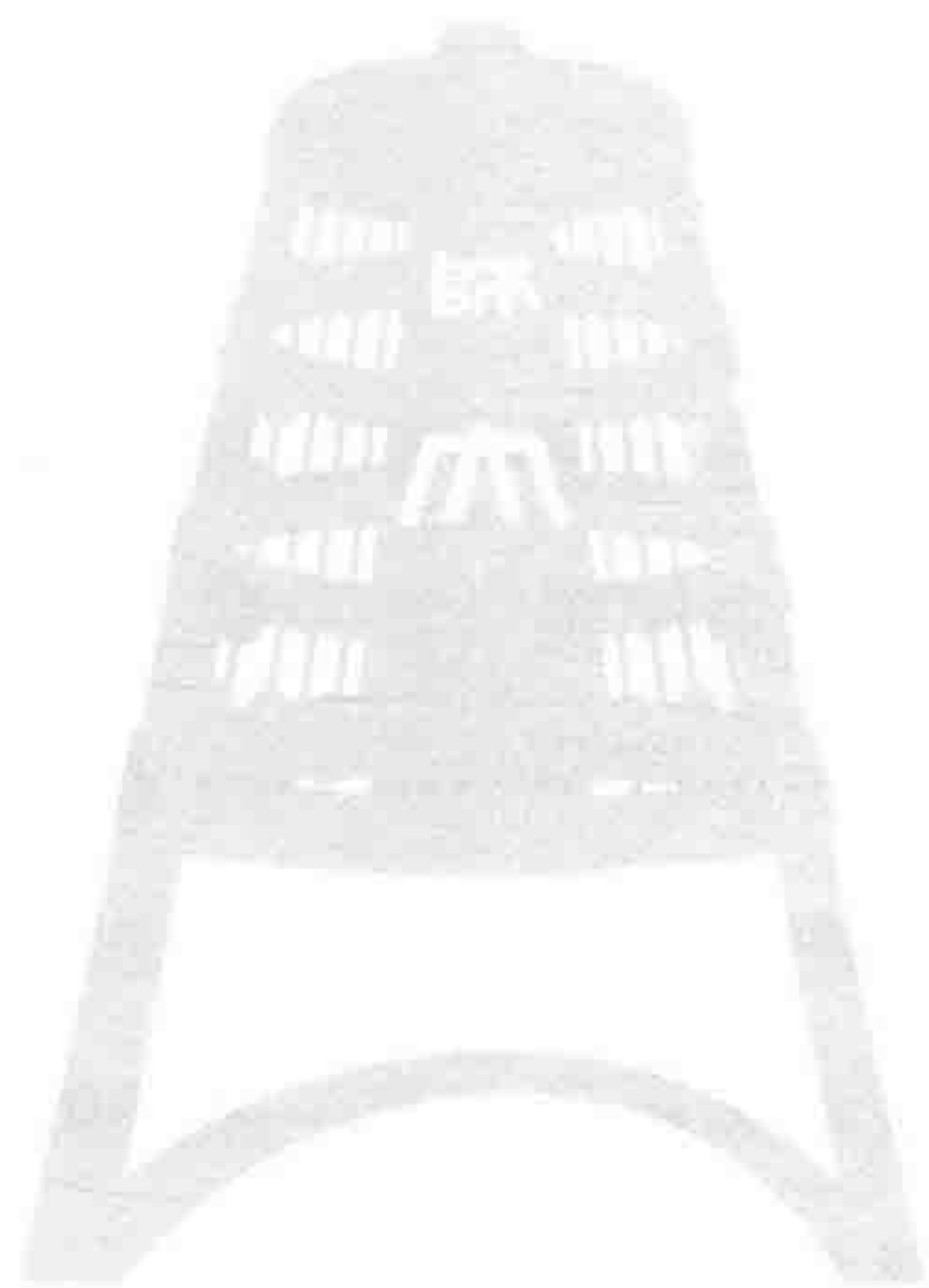
国联邦和各州立法机关、司法机关和政府监管部门的法律文本、司法判例和调查报告，以及专业评估机构或行业组织开展的数据收集和分析报告。例如，本书所采用的基础性数据均来源于美国近年来影响力最突出的四份研究报告，包括：1. 国税局（Internal Revenue Service, IRS）自2006年起对400所公立和私立高等院校进行合规性调查问卷的中期（2010年）与总结性报告（2013年）；2. 国会研究服务部2007年发布的一项关于税收议题和院校捐赠的分析；3. 全美高等院校行政事务官员理事会（NACUBO）和大众基金（Commonfund）联合发布的历年高等教育捐赠基金研究报告；4. 美国政府问责办公室（The U.S. Government Accountability Office, GAO）2010年发布的学院和大学捐赠基金整体情况报告。上述报告的价值在于：第一，提供和比较了近年来美国大学捐赠基金各类活动的翔实数据，得出了概括性的研究结论和原因分析，为了解和分析大学捐赠基金相关立法提供了坚实的背景参照；第二，全方位反映了美国大学捐赠基金的捐赠、筹款、投资、分配、支出、管理、税收、审计等主要行为类型，为构建美国大学捐赠基金法律规则提供了一个良好的分析框架；第三，从不同侧面体现了美国社会各界对大学捐赠基金的关切与评价，对于预测大学捐赠基金立法的未来趋势有重要的意义。

中国大学基金会从20世纪90年代中期发展至今，数量规模不断扩大，功能定位逐步清晰，治理结构日益完善，专业化程度逐渐提升，不仅为大学的可持续发展提供了直接的经济支持，也在一定程度上推动了高等院校经费来源的多元化和高等教育财政体制改革的进程。然而，受限于我国整个慈善公益事业发展的社会制度环境，就整体而言，高等教育慈善捐赠“在理念战略、法律政策、运作机制、专业队伍建设和技术支持系统等方面与欧美发达国家相比还存在较大差距。当下，我国很多富裕群体‘不想捐、不敢捐、捐国外’、大学校长‘不想筹、不敢筹、筹不好’的现象

集中反映了我国高等教育慈善事业发展的尴尬局面和突出问题”<sup>①</sup>。诸多制度性障碍亟待立法者建立和完善与大学基金会相关的法律制度体系，从而规范高等教育慈善捐赠和大学基金会管理运作中可能或已经出现的问题，从法律层面提供规范指引、解决机制和救济途径。

---

<sup>①</sup> 林成华：《高等教育捐赠，如何优化发展》，《光明日报》2018年7月19日。



# 目 录

## CONTENTS

第一章 美国大学捐赠基金法律概念界定·····	001
第一节 大学捐赠基金的发展状况·····	001
第二节 大学捐赠基金的作用定位·····	006
第三节 大学捐赠基金的法律概念·····	010
第二章 美国大学捐赠基金法律研究概况·····	019
第一节 高等教育慈善捐赠历史研究·····	019
第二节 非营利组织的法律监管研究·····	021
第三节 大学捐赠基金法律行为研究·····	025
第三章 美国大学捐赠基金法律制度分析·····	039
第一节 高等教育慈善捐赠法律变迁·····	039
第二节 大学捐赠基金法律制度框架·····	051
第四章 美国大学捐赠基金法律主体制度·····	059
第一节 法律主体类型辨析·····	059