

Internal

2009 年中国非公募基金会发展报告

非公募基金会内部治理研究报告

2010年10月

Governance



中国人民大学非营利组织研究所



公域合力管理咨询(北京)有限责任公司

著作权声明

本文件属中国人民大学非营利组织研究所和公域合力管理咨询（北京）有限责任公司所有。本项研究中的观点只代表作者的观点，不代表第二届中国非公募基金会发展论坛的观点。

本项研究主要成员： 康晓光 冯利 蒋金富 马兰芬 陈南方

报告执笔人： 冯利

致谢

首先非常感谢第二届非公募基金会发展论坛组委会，北京光华慈善基金会和北京万通公益基金会两家轮值主席单位，以及组委会秘书处总干事乔栋先生，在中国人民大学非营利组织研究所及公域合力管理咨询（北京）有限责任公司执行“中国非公募基金会内部治理研究项目”过程中，为本项目的顺利实施给予的积极协调与支持。

工作团队得到了来自不同地区18家非公募基金会的支持与配合，得到了众多专家、学者和政府官员的支持。

在我们调研、访谈过程中，被访基金会的理事长、副理事长、理事、监事、秘书长、副秘书长、秘书处工作人员以及志愿者们投入的时间和关注，保证了我们在执行本项目过程中一手资料的获得。因本项目事先与被访谈机构及被访对象有保密约定，我们不能公布他们的机构名称和姓名，在此，请接受我们诚挚的谢意！

同时，非常感谢南都公益基

金会副理事长兼秘书长徐永光先生、国务院法制办法制处朱卫国处长和北京大学法学院非营利组织法研究中心主任金锦萍副教授给予我们的访谈支持，他们为本项研究提供了许多有益的观点。

我们也非常感谢香港中文大学的朋友们，香港中文大学中国研究服务中心提供了资料查询的便利，助理主任萧今教授、高琦博士，熊景明顾问给予了热情的支持与帮助，香港中文大学陈健民教授给予了独到的建议。

此外，本项研究还得到了国家民间组织管理局杨岳副局长、基金会管理处刘忠祥处长、安徽省民间组织管理局贾宝明副局长、张亚平副局长及其同事、广东省深圳市民间组织管理局马宏局长、广东省民间组织管理局李建辉研究员等民管局领导的大力支持，得到了清华大学公共管理学院创新与社会责任研究中心邓国胜主任的支持，在此向他们表示衷心的感谢！

摘要

◀ 1 / 4 ▶

自 2004 年 6 月 1 日《基金会管理条例》实施以来，中国的非公募基金会大量涌现，为第三部门带来了新的理念、资源和运作方式。

公益基金会属社会公有。但是，从操作上讲，社会不可能为其选定一个理事会，结果在第一次委托代理中出现所有者缺位。在第二次委托代理中，理事会能否选择一个有效的执行机构也是一个问题。

本研究关注非公募基金会的内部治理问题，即第二次委托代理问题。作为非公募基金会运作中最核心的环节，内部治理如果遭遇困境而不能得到及时有效的解决，对中国非公募基金会的健康发展将是一个严重的挑战。但是，到目前为止，有关中国非公募基金会内部治理的议题还缺少系统的研究，相关的文献仅有只言片语，没有严谨的实证研究来对现状进行描述和分析。鉴于此，本研究围绕理事会的治理，展开中国非公募基金会内部治理研究。

本报告的核心内容共分六章。包括：第一章问题的提出，第二章研究框架，第三章研究方案，第四章非公募基金会的内部治理现状，第五章主要发现、解释和讨论，第六章对策和建议。

本研究采用典型调查的方法，首先对非公募基金会进行分类，基于“发起主体的(身份)特征”把非公募基金会分成了 13 类。首先，按照发起者是个人还是实体的差异，把非公募基金会分为“由个人发起成立”、“由实体发起成立”以及“由个人及实体共同发起成立”三大类。

其中，由“个人发起成立”的非公募基金会可分为“由企业家发起成立”、“由非企业家发起成立”以及“由企业家和非企业家共同发起成立”三类。其中“由非企业家发起成立”可进一步细分为“以名人冠名，由名人或其亲友发起成立”、“由具有社会声望的人发起成立”和“由具有政治背景的人发起成立”三类。

“由实体发起成立”的非公募基金会可分为“由企业发起成立”和“由非企业发起成立”两类。其中，“由企业发起成立”可进一步细分为“由国有企业发起成立”、“由民营企业发起成立”以及“由外资企业发起成立”三类；而“由非企业发起成立”又可分为“由社会团体发起成立”和“由事业单位发起成立”两类。其中，“由事业单位发起成立”包括“由医院发起成立”、“由剧团发起成立”以及“由学校发起成立”三类。

“由个人及实体共同发起成立”指的是“由企业家和企业共同发起成立”的非公募基金会。

为了对非公募基金会内部治理状况进行描述，本研究建立了一套描述框架。研究抛开非公募基金会理事会的章程规定、成员数量、召开次数、决议通过等这些内部治理表面上的“形”的内容，而探究理事会权力的构成、分配、运行等这些内部治理“质”的内容。依据对内部治理概念的界定，本研究围绕“理事会的治理”的六个核心问题展开描述。包括：（1）非公募基金会的成立背景，包括基金会的发起者是谁，注册资金和日常运作经费是怎么来的；（2）理事会的组成状况，包括理事如何产生，理事来自哪里，理事会成员主要为组织提供所需要的哪些资源；（3）理事会与秘书处的分权状况，包括秘书长如何选定，理事会与秘书处的权力如何分配，秘书处与理事会沟通状况如何；（4）理事会的权力分配，包括理事会决策机制是什么，理事会重大决策如何做出，谁的意见起关键作用；（5）监事的职能；以及（6）理事会主要发挥什么样的职能。

根据上述描述框架，本研究对 18 家非公募基金会的内部治理状况进行了典型调查，我们看到：

1. 理事会成员的产生有四种情况：基金会创办者出任理事；业务主管单位派任理事；基金会创办者邀请他人出任理事；基金会理事向理事会推荐外部理事。

2. 理事会的组成分为三种情况：理事全部来自资金引入者，理事部分为资金引入者，理事会成员中没有资金引入者。

3. 秘书长的来源和产生分为内聘和外聘两种情况。前者由发起人自己担任，或者来自资金引入机构；后者由理事会向外招聘秘书长。秘书长的兼职情况较为普遍，而且秘书长大部分由资金引入者来决定。

4. 理事会与秘书处的分权分两种情况：一种是分权清晰，理事会行使决策职能，秘书处行使管理职能；另一种是理事会与秘书处分权不清晰，包括理事会代替秘书处行使职能，理事会既决策，又管理；而在公募基金会比较普遍存在的“秘书处代替理事会行使职能”，秘书处既管理，又决策的类型也存在，但属少数。

5. 理事会的决策机制类型分为垄断型、寡头型、共享型及无权型。

6. 监事（会）职能的发挥包括四种情况：监事虚设，没有发挥职能；发挥了财务监督的职能；保障了理事会职能的发挥；以及同时发挥了财务监督和保障理事会职能的功能。

7. 大部分基金会都是资金引入者的意见在理事会决策中发挥关键作用。

8. 非公募基金会理事会职能分为资金型、决策型、咨询型、声望型、合法型五种。通过对 18 家案例的理事会职能进行打分，结果发现：所有基金会的理事会在“合法性型”方面都做到了；“资金型”的职能发挥比较充分；而“决策型”、“咨询型”和“声望型”的职能发挥都偏低。我们还看到，一些基金会开始注重理事会的建设，重视理事对机构的贡献，加强了机构品牌的建设。

根据对非公募基金会内部治理状况的分析,以及 18 个典型案例的总结,本项研究对非公募基金会内部治理模式进行了总结。研究发现,目前中国非公募基金会的内部治理模式主要是资金引入者主导的内部治理模式。即,资金引入者和主导理事会决策者是一致的。换句话说,“钱是谁找来的,谁就说了算”是这些非公募基金会的普遍特点,资金引入者主导着理事会的决策。社会公有与私人(资金引入者)控制是当前非公募基金会治理中存在的最严重、最根本的问题。

对于“中国非公募基金会的内部治理模式主要是资金引入者主导的内部治理模式”这一发现,本项研究分别从非公募基金会自身特征对非公募基金会内部治理的影响和非公募基金会的的外部环境对非公募基金会内部治理的影响两大方面对资金引入者主导的内部治理模式进行了解释:

1. 非公募基金会自身特征对非公募基金会内部治理的影响:(1)非公募基金会属于社会公有,但由于操作上不可能由社会为机构选定一个理事会,所以第一次委托-代理中会不可避免地出现严重的所有者缺位问题。这是产生公益组织被私人控制的重要原因。(2)资金是非公募基金会最核心的资源,是非公募基金会必要的生存基础,非公募基金会高度依赖,进而对资金引入者产生高度依赖,这是造成非公募基金会的资金引入者主导内部决策的重要原因。(3)直接注入资金者与非直接注入资金者都能为非公募基金会带来资金。与直接注入资金者相比,非直接注入资金者的社会资本可转化为经济资本,使得非公募基金会对他们同样高度依赖。

2. 非公募基金会的的外部环境对非公募基金会内部治理的影响:理事素质不高,缺乏责任心;非公募基金会刚刚起步;法律监督不到位;行业自律差;社会问责缺失;非公募基金会内部治理不够关注。

根据以上对非公募基金会内部治理的现状的描述、总结和解释,本研究就非公募基金会内部治理的模式展开了讨论,包括以下三个方面:

1. 机构品牌与治理模式的关系。当机构品牌没有建立起来时,非公募基金会高度依赖;当机构品牌建立起来后,非公募基金会高度依赖;当非公募基金会建立机构品牌后,对资金引入者的依赖度开始下降;当非公募基金会建立机构品牌后,对资金引入者的依赖度相对低时,内部治理模式可能开始出现制度化的治理模式。

2. 发展阶段与治理模式的关系。作为非公募基金会有机整体的一部分,非公募基金会的内部治理将随着非公募基金会自身的发展而发展。

3. 外部问责与内部治理的关系。随着法律法规的完善,政府监督的加强,以及媒体及公众对非公募基金会的关注和问责,非公募基金会开始考虑机构的形象、透明度,并开始关注内部治理。

内部治理对非公募基金会来说至关重要。有效的内部治理能为非公募基金会规定正确的目标，保障非公募基金会按照正确的方式追求正确的目标，并赢得社会公信力。非公募基金会内部治理需要倡导独立、专业和高效。

围绕本项研究中内部治理的核心问题，我们围绕第四章有关内部治理的研究结果，总结非公募基金会内部治理目前面临的几类问题：（1）资金引入者主导理事来源和产生；（2）理事会与秘书处分权不清晰；（3）理事会决策形式化；（4）监事虚设，没有起到保障理事会职能发挥的作用；（5）理事会功能简单化。

本研究对《基金会管理条例》进行了相关解读，包括：（1）理事会是内部治理的主体，拥有最高决策权；（2）实行民主、集中的决策程序，防止个人或个别人控制；（3）明确理事会与执行层的权力划分；（4）设立内部监督机制，防止滥用职权，保障财物安全与透明，保障理事会职能的发挥；（5）基金会为特定的公益目的而设立，防止利益冲突。《基金会管理条例》规定了非公募基金会内部治理的底线，指明了非公募基金会内部治理规范运作的方向，具有较高的权威性。

最后，对当前非公募基金会内部治理模式及其存在的问题进行深入分析的基础上，本文提出了相应的对策建议，包括：（1）明确基金会作为社会公器的属性；（2）理事来源多元化；（3）细化议事规则；（4）强化监事职责；（5）建设机构品牌；（6）加强行业自律；（7）引入评估机制；（8）开展能力建设；（9）加强外部问责。■

目录

1	第一章 问题的提出
1	项目背景
2	问题的提出
4	第二章 研究框架
4	概念界定
8	分类框架
10	描述框架
11	研究思路
12	第三章 研究方案
12	研究方法
12	调查方法
13	案例基本情况介绍
18	第四章 非公募基金会的内部治理现状
18	成立背景
23	理事会的组成状况
26	理事会与秘书处的分权状况
32	理事会的权力分配
39	监事的职能
41	理事会的职能
45	第五章 主要发现、解释和讨论
45	主要发现
48	解释
54	讨论
67	第六章 对策和建议
67	非公募基金会内部治理的意义所在
68	非公募基金会内部治理需倡导什么
71	对《基金会管理条例》中有关非公募基金会内部治理规定的解读
74	非公募基金会内部治理对策和建议
81	参考文献
83	《非公募基金会内部治理研究报告》著作机构简介

图表目录 1

表 2-1 非公募基金会内部治理状况的描述指标	10
表 3-1 非公募基金会分类表	13
表 3-2 非公募基金会所在地分布状况	14
表 3-3 非公募基金会活动领域分布	15
表 3-4 非公募基金会机构品牌打分	17
表 4-1 由个人发起成立的非公募基金会的成立背景	19
表 4-2 由实体发起成立的非公募基金会的成立背景	20
表 4-3 由个人和实体共同发起成立的非公募基金会成立背景	21
表 4-4 非公募基金会的资金来源	21
表 4-5 非公募基金会的资金来源详述	22
表 4-6 非公募基金会理事会构成	25
表 4-7 M 基金会的理事来源及其为组织提供的资源	26
表 4-8 非公募基金会秘书长的来源	27
表 4-9 非公募基金会理事会与秘书处的分权状况	30
表 4-10 非公募基金会理事会决策机制类型	33
表 4-11 谁的意见发挥关键作用	39
表 4-12 非公募基金会理事会职能	43
表 5-1 非公募基金会“资金来源”与“谁的意见发挥关键作用”之间的对应关系	46
表 5-2 非公募基金会的资金来源详述	55

图表目录 2

图 2-1 非公募基金会分类图	9
图 2-2 非公募基金会内部治理研究思路	11
图 3-1 非公募基金会成立的时间	14
图 3-2 非公募基金会注册资金规模	15
图 3-3 非公募基金会运作类型	16
图 3-4 非公募基金会机构品牌情况	16
图 4-1 非公募基金会理事会构成	24
图 4-2 非公募基金会秘书长的来源	27
图 4-3 非公募基金会理事会决策机制类型	33
图 4-4 非公募基金会资金型理事会职能情况	43
图 4-5 非公募基金会决策型理事会职能情况	43
图 4-6 非公募基金会咨询型理事会职能情况	44
图 4-7 非公募基金会声望型理事会职能情况	44
图 5-1 非公募基金会内部治理结论图	47
图 5-2 社会资本向经济资本转化	52
图 5-3 非公募基金会内部治理模式的动态变化图	60
图 5-4 非公募基金会理事会的发展阶段模型	62

专栏目录

专栏 5-1: 我国非公募基金会投资管理现状	56
专栏 5-2: 非公募基金会的隐患	58
专栏 5-3: 有关基金会的独立性和公信力	65
专栏 6-1: 《理解: 基金会管理条例》对《基金会管理条例》的解释	73
专栏 6-2: 从政府的视角看非公募基金会的规范发展	80

一 项目背景

中国非公募基金会发展论坛（以下简称论坛，英文名称为 China Private Foundation Forum, 英文简称为 CPFF）是由中国有志于追求机构卓越和行业发展的非公募基金会自愿发起的非正式网络。

论坛的宗旨是加强中国非公募基金会之间的沟通与合作，促进中国非公募基金会和公益行业的发展。本论坛在政府有关部门指导下进行，并接受公众、企业和其他社会部门的监督。

论坛每年召开一届年会和若干次沙龙，探讨非公募基金会规范发展的策略，建立非公募基金会与其他社会组织进行对话、交流和合作的渠道。同时，中国非公募基金会发展论坛还出版《中国非公募基金会发展年度报告》等研究报告，推广非公募基金会运作和管理的先进经验，反映行业状况，传递非公募基金会的呼声和诉求。

第二届中国非公募基金会发展论坛委托北京光华慈善基金会和北京万通公益基金会作为轮值主席单位，负责监督和指导论坛秘书处工作，其他 12 家机构和轮值主席单位共同构成第二届中国非公募基金会发展论坛组委会，作为论坛最高决策机构。

第一届中国非公募基金会发展论坛的主要报告，聚焦于中国非公募基金会的历史和现状，对非公募基金会外部环境、使命、责任、价值和未来发展做了细致而透彻的分析，让公众对非公募基金会有了更多的了解，提升了非公募基金会行业在公众中的认知程度。

第二届中国非公募基金会论坛的各主办单位经共同讨论认为，作为第二届中国非公募基金会发展论坛的主要报告之一的《2009 年中国非公募基金

会发展报告：非公募基金会内部治理研究》，将聚焦于中国非公募基金会内部治理问题，通过对国内非公募基金会的研究，向政府、公众和非公募基金会展示非公募基金会在机构内部治理方面的现状、取得的成果、存在的问题以及相应的政策建议。

二 问题的提出

公益基金会属社会公有，没有人和组织能够拥有其所有权。对非公募基金会而言，也不例外。无论谁发起，无论何种发起方式，非公募基金会的所有权应归社会公有。此时，应该由社会选择并委托一个理事会来对非公募基金会行使决策权和控制权，而理事会应该选择并委托一个内部办事机构，即秘书处进行基金会的日常管理。

在公益基金会的内部治理结构中体现了委托-代理关系的基本特征：理事会代表社会，应对所有的利益相关者负责，行使组织的决策权和控制权，他们与公益基金会真正的所有者之间存在一种委托代理关系；此外，理事会与执行层之间存在一种委托代理关系。Jesen和Meckling(1976)将委托代理关系定义为：一个人或是一些人(委托人)委托其它人(代理人)根据委托人的利益从事某些活动，并相应的授予代理人某些决策的契约关系。这意味着，代理人的行为将影响委托人的利益。

然而，从操作上讲，社会不可能为非公募基金会选定一个理事会。结果，在第一次委托代理中，出现所有者缺位。那么，在第一次委托代理中，如果不是社会去选定一个理事会，由谁来选定，而选定的理事会是否能够代表社会发挥作用。在第二次代理中，理事会能否选择一个有效的执行机构也是一个问题。

自2004年6月1日，《基金会管理条例》实施以来，中国的非公募基金会如雨后春笋般出现，给第三部门带来了新的理念、资源和运作方式。然而，作为中国公益领域的新生事物，非公募基金会的发展脉络并不清晰，运作模式也尚处于摸索之中(赵冠军等，2007)。纵观非公募基金会的内部治理现状，目前还处在起步阶段。徐永光(2009)为此感到担心：“基金会管理条例，为非公募基金会确保其独立性，并实现以理事会为决策核心的有效治理提供了法律依据。然而制度的先天优良条件并不意味着非公募基金会的后天发展必然健康，最令人担忧的是对机构独立性的追求和实现，一些非公募基金会无论在人力资源、办公场所还是资金来源上，对创办者有着浓厚的依赖关系，有的是由公司员工兼任基金会管理职务。与公募基金会相比，非公募基金会保持其独立性并无制度障碍，但从现实状况看，相当数量的非公募基金会连形式上的独立都不具备，理事会形同虚设，这是值得业界严重注意的问题。”《2008中国非公募基金会发展报告》也已指出，非公募基金会内部治理，尤其是理事会的职责以及议事规则上，存在诸多问题。马昕(2009)发现，一些非公募基金会的发起人或者捐赠人经常为自己设置了在基金会中的特殊权力，可以左右基金会的行

动。但这样往往使得公众对企业或企业家设立非公募基金会的动机产生质疑，一些非公募基金会表现出缺乏活力或是商业色彩较浓。

事实如此的话，“社会公有”与“为少数人或私人（个人或实体）操控”将发生激烈的冲突。

作为非公募基金会运作中的核心环节之一，内部治理如果遭遇困境而不能得到及时有效的解决，那么对于中国非公募基金会的健康发展将是一个严重的挑战。但是，到目前为止，有关中国非公募基金会内部治理的议题还缺少系统的研究，相关的文献仅有只言片语，没有严谨的实证研究来对现状进行描述和分析。鉴于此，本项研究将围绕“中国非公募基金会内部治理状况”，回答以下问题：

- 1 目前中国非公募基金会内部治理状况如何？是什么类型？有哪些特征？
- 2 目前中国非公募基金会内部治理状况为什么是这样？
- 3 《基金会管理条例》中围绕内部治理的说明有哪些？
- 4 改善目前中国非公募基金会内部治理状况的建议和对策是什么？

一 概念界定

对非营利组织而言,什么是治理?什么是内部治理?什么是治理结构?什么是治理机制?内部治理的核心问题是什么?本项研究需要对以上术语以及在研究中用到的其他概念进行界定。

(1) 治理

英文中的“治理”(governance)源于拉丁文和希腊语“gubernare”,原意是控制(rule)、引导(guild)和操纵(steer),长期以来它与“统治”(government)一词交叉使用,主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动。(Jessop B, 1998)

治理的基本含义是指在一个特定的范围内运用权威维持秩序,目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范各种活动,以最大限度地增进公共利益。

在管理学中,治理可以从广义和狭义两个方面加以理解。从广义上说,治理是一个比管理更宽泛的概念,它由界定组织使命、确定组织政策、决定控制机制相关的决策和行动构成,用以分配权力、建立决策过程以及实施具体任务的程序。狭义的治理指的是组织的法人治理方面的安排,其核心问题是组织的理事会。(田凯, 2008)

自1989年世界银行首次使用“治理危机”一词,“治理”一词被广泛运用。治理可以发生在社会各个层次上,“同时涉及公共部门和私人部门的行动者”,行使治理的组织可以是政府、企业和非营利组织(徐晞, 2009)。

关于非营利组织治理，Dennis R. Young (1993) 在《非营利组织的治理、领导与管理：来自研究与实践的新探索》中指出：“治理已成为非营利组织能否有效运行的首要问题”，“一般而言，治理通常围绕理事会的角色及运作为探讨的核心。”非营利组织的治理似乎即等于理事会的职能和角色的发挥与运用。也有学者不赞同这种按照“部门”定义治理的狭义做法。如 Houle (1997, 转引自陈林, 2002b) 认为：“有时理事会的活动常常被称为‘治理’，执行官的角色则应被看作是‘管理’。但这种区别无论在理论上还是实务上都是无法令人满意的”。

Saidelr (1998) 认为：“在非营利部门，治理一般是指董事会成员和执行长发挥关键作用的行动领域，它与目标、基本的组织活动、决策、参与者与环境有关”。Lyons (2001) 认为“治理包括一种特殊的管理。治理者们负责组织的整个方向。治理者们对组织负责，他们负责组织干什么，怎么样干和怎么样干好”。

官有垣 (2002) 认为非营利组织的治理是指提供策略性领导的过程，包含设定组织发展与运作的方向、作出决策与策略决定，监督与审视组织的绩效表现，以及确保组织的责任。非营利组织的治理包含了多样的功能并有许多利益相关人涉入此过程。治理即是在探讨在整个过程中，有谁参与，如何互动及如何决策的问题。

孟唯 (2003) 认为非营利组织的治理包含两层含义，一层是理事会自身的治理，即理事会要做出正确有效的决策，不能由某个人来决定事务，同时要实行理事会领导下的首席执行官制度；二是理事会成员必须以志愿身份参与。刘春湘 (2007) 研究非营利组织内部治理结构时，强调内部治理包括理事会治理和监事会监督。

(2) 内部治理

治理包括外部治理和内部治理。“外部治理”相当于一般意义上的“问责”。而“内部治理”相当于一般意义上的“理事会治理”，包括组织的宗旨或功能定位、组织的权力结构、决策机制、理事会与秘书处的权责划分等，主要围绕理事会的角色与运作。

“基金会的内部治理”的关键还不仅仅是理事会与秘书处的权责划分问题，而是组织是否真正地、有效地为公共利益服务。而有效的内部治理，归根结底是要保障它的“公益性”，具体来说，就是保障组织按照它的宗旨行事。用流行的学术语言来说就是，保证它的非政府性、非营利性、志愿性、独立性或自主性。

(3) 治理结构

治理结构这一概念最早是威廉姆森 (1979, 转引自刘春湘, 2007) 提出的，指的是契约关系的稳定性和可靠性在其中得以决定的组织框架。卢代富 (2002) 认为，治理结构强调的是在一个组织中利益制衡机制的构建，是对组织实施治理的基础，二者是种属关系。

刘春湘（2007）认为，非营利组织的治理结构就是组织内部相互分权与制衡的关系。在内部，包括董事会、高级管理层、监事会之间职责的合理配置及权力的分割与制衡。金锦萍（2005）从法学的角度出发，认为治理结构强调的是法人利益制衡机制的构建。

学者在研究非营利组织治理结构问题的时候，往往以理事会的职责与角色的发挥作为论述中心，其中也论及理事会与秘书长之间的互动关系（徐晞，2005）。

近年来关于非营利组织治理结构的研究主题包括（田凯，2008）：

①谁来治理？谁应该成为理事会的成员？

②理事会的作用是什么？他们能够成为组织资源的有效管理者吗？他们能在组织的战略制定中发挥有意义的作用吗？

③理事会与执行层的关系是怎样的？理事会能够真正实施权力吗？是否真的是管理层在运营组织？

（4） 治理机制

有学者认为，治理机制是一种权力分配和建立利益相关者、理事会和管理层之间的问责机制。内部治理机制包括激励机制，监督机制和决策机制。由于非营利组织所有者缺位，导致非营利组织的监督机制薄弱（张明，2008）。

陈林（2002a）在《非营利组织法人治理研究》一文中指出非营利组织治理机制是自律与他律的结合，建立在协同治理之上的自主治理是非营利组织法人治理的命脉所在，他主张将自主治理，即非营利组织的内部治理，与利益相关者协同治理并列作为非营利组织法人治理的两大指导思想。

康晓光、冯利（2004）在《中国 NGOs 治理：成就与困境》中指出 NGOs 治理机制分为“内部的”和“外部的”。所谓“内部治理机制”包括组织的使命、文化、理事会，还有一般意义的内部管理制度。而“外部治理机制”又可以分为“积极的”和“消极的”，前者指民政部门的管理、业务主管单位的控制、政府的审计、社会独立机构的审计、捐赠方和收益方的监督、媒体监督、公众监督、行业自律、专业 NGOs 的监督、公布定期财务报告、公众意见调查等等，后者指“终止合作”，这意味着社会合法性的丧失。

（5） 非公募基金会

根据《基金会管理条例》，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的非营利性法人。基金会分为面向公众募捐的基金会和不得面向公众募捐的基金会。前者简称公募基金会，后者即非公募基金会。

非公募基金会成立后，主要依靠自有资金的运作增值以及发起人自身或者其亲友的捐助获得从事公益性活动的资金。非公募基金会不得向社会募集资金，并不妨碍非公募基金会接受来自社会的不特定群体的捐赠。如果一个非公募基金会在从事社会公益事业方面有很高的社会知名度和信誉，从而引起了社会的广泛关注和支持，尽管该基金会并没有面向社会组织募捐活动，但同样可能获得来自社会各方面的捐赠和资助（国务院法制办，2004）。

（6）非公募基金会理事

理事是指按照《基金会管理条例》和基金会章程规定设立的，具备一定的资格并按照规定的程序产生的，参与理事会决策的人员。

理事可由捐赠人或捐赠人代表、热心公益事业的专家或者有关人士、基金会员工或财会人员担任（国务院法制办，2004）。理事的工作实际上代表着社会公众的利益。

（7）非公募基金会理事会

理事会是指按照《基金会管理条例》和基金会章程规定设立的，由全体理事共同组成的，对基金会的活动进行决策并负责组织实施的机构。

基金会属于社会公益事业，基金会理事会应当对全体社会公众负责。理事会决策的首要任务是对捐赠人和社会公众负责。

综上所述，内部治理属治理范畴，它不是广义的问责，也不是管理。因此，本研究不针对“问责”、“外部治理”和“管理”进行研究，主要研究中国非公募基金会的内部治理。

其次，内部治理的核心是理事会的决策与权力分配。好的内部治理的关键是：理事会成员代表社会公众利益，进行民主决策过程，做出有效、正确的决策。因此，本研究中的非公募基金会内部治理是指理事会的治理。

由于理事会治理中最为关键的是如何决策，因此，我们将分析谁说了算？凭什么说了算？如何决策？决策者在做什么？做这些事的动机是什么？决策和行动的效果如何？也就是说，我们将抛开表面上做到的“形”的内容，包括理事会的章程规定、理事会的成员数量、理事会召开次数、理事会决议通过形式等等，而去探究“质”的内容。

此外，由于非公募基金会内部治理并非是影响基金会使命实现以及绩效的唯一因素，还有广义的治理因素，也有管理方面的因素，因此，本研究不探究治理是否能够有效地保证基金会宗旨和使命的实现，及其与绩效的关系这个问题。

二 分类框架

基金会是一种社会公益组织，这种组织形式的存在是为了能够有益于社会公益事业的力量、资源和信息等有机高效地整合起来。因此，任何意图投身社会公益事业的民事主体，都有权利设立基金会。民事主体不但包括了作为个体的自然人，作为组织的法人（机关法人、企业法人、事业单位法人、社会团体法人），也包括了其他相对松散不具备法人资格的其他组织，如合伙组织（合伙企业、合伙律师事务所）等。

由于本研究采取的是典型调查的方法，因此有必要先对非公募基金会进行分类。已有的对中国非公募基金会的分类大多根据发起者的身份分为“名人基金会”、“高校基金会”、“企业家和企业基金会”以及“其他基金会”四类。应该说，这种分类大体涵括了中国的非公募基金会类型。但随着近几年非公募基金会的迅速发展，部分非公募基金会已不能在这个框架里找到，因此有必要改善非公募基金会的分类方法。

本项研究同样基于“发起主体的(身份)特征”对非公募基金会进行分类。分类结果见图 2-1。

如图 2-1 非公募基金会分类图所示，首先，我们按照发起者是个人还是实体的差异，把非公募基金会分为“由个人发起成立”、“由实体发起成立”以及“由个人及实体共同发起成立”三大类。

由“个人发起成立”的非公募基金会又可分为“由企业家发起成立”、“由非企业家发起成立”以及“由企业家和非企业家共同发起成立”三类。其中“由非企业家发起成立”可进一步细分为“以名人冠名，由名人或其亲友发起成立”、“由具有社会声望的人发起成立”和“由具有政治背景的人发起成立”三类。

“由实体发起成立”的非公募基金会可分为“由企业发起成立”和“由非企业发起成立”两类。其中，“由企业发起成立”可进一步细分为“由国有企业发起成立”、“由民营企业发起成立”以及“由外资企业发起成立”三类；而“由非企业发起成立”又可分为“由社会团体发起成立”和“由事业单位发起成立”两类。其中，“由事业单位发起成立”包括“由医院发起成立”、“由剧团发起成立”以及“由学校发起成立”三类。

本分类中的“由个人及实体共同发起成立”指的是“由企业家和企业共同发起成立”的非公募基金会。

依据以上分类方法，本项研究中把非公募基金会分为 13 个类别。

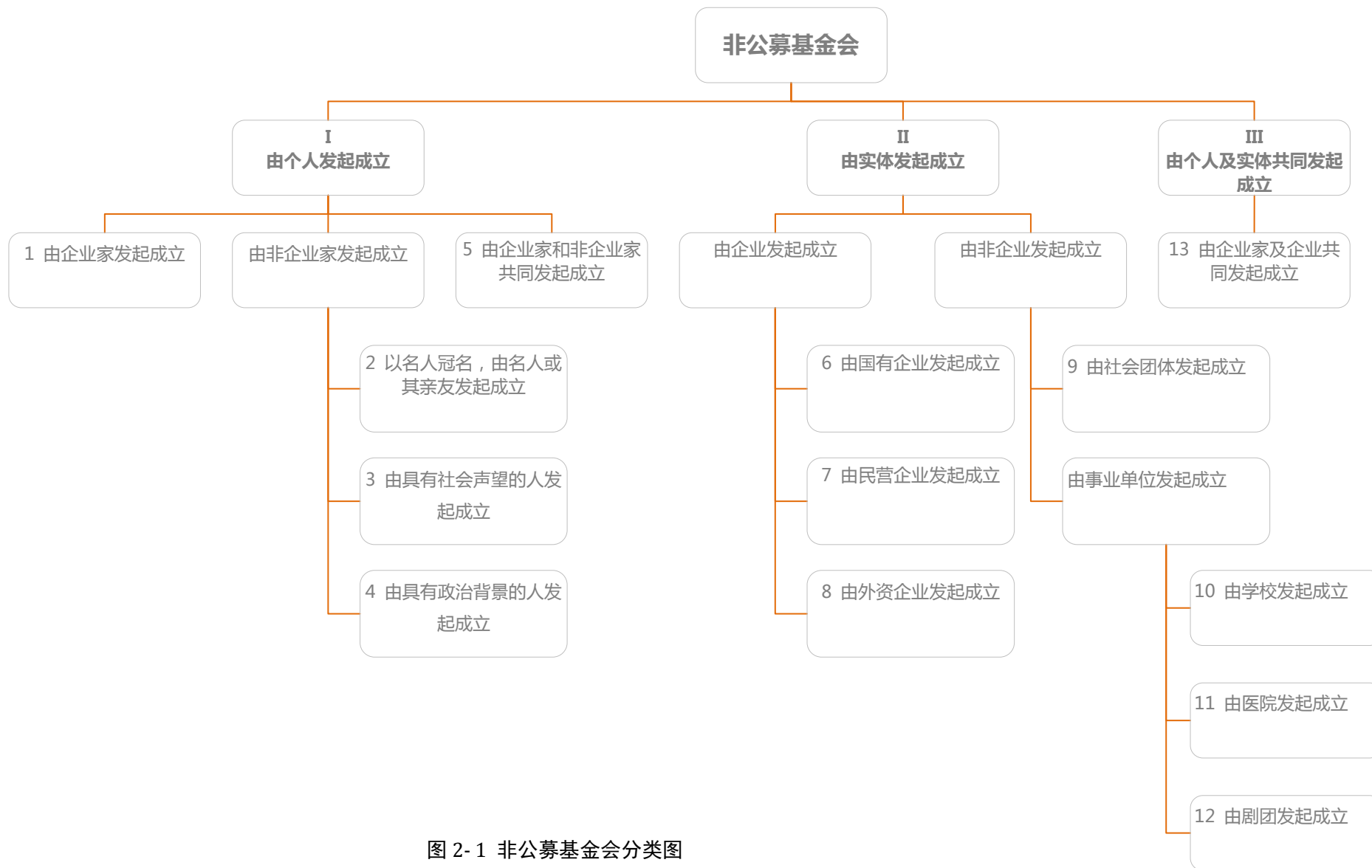


图 2-1 非公募基金会分类图

三 描述框架

本项研究的主要目的是了解当前中国大陆非公募基金会的内部治理状况。为了对内部治理状况进行描述，首先需要建立一套描述框架（见表 2-1）。依据我们对内部治理概念的界定，我们将围绕“理事会的治理”这个核心问题展开描述。

表 2-1 非公募基金会内部治理状况的描述指标

核心问题	具体的问题
成立背景	<ul style="list-style-type: none">· 基金会的发起者是谁？· 注册资金是怎么来的？· 日常运作经费是怎么来的？
理事会的组成状况	<ul style="list-style-type: none">· 理事是如何产生的？· 理事来自哪里？· 理事会成员主要为组织提供所需要的哪些资源？
理事会与秘书处的分权状况	<ul style="list-style-type: none">· 秘书长如何选定？· 理事会与秘书处的权力如何分配？· 秘书处与理事会沟通状况如何？
理事会的权力分配	<ul style="list-style-type: none">· 决策机制是什么？· 理事会重大决策如何做出？· 谁的意见起关键作用？
监事的职能	<ul style="list-style-type: none">· 监事主要发挥了什么样的职能？
理事会的职能	<ul style="list-style-type: none">· 理事会主要发挥了什么样的职能？

四 研究思路

依据概念界定、分类方法，结合我们的研究问题，本项研究的关键思路为：建立描述框架，基于此描述框架进行案例调查，得出本项研究的主要发现，并对主要发现进行解释，最后，环环相扣给出对策和建议。各章节的布局如图 2-2：

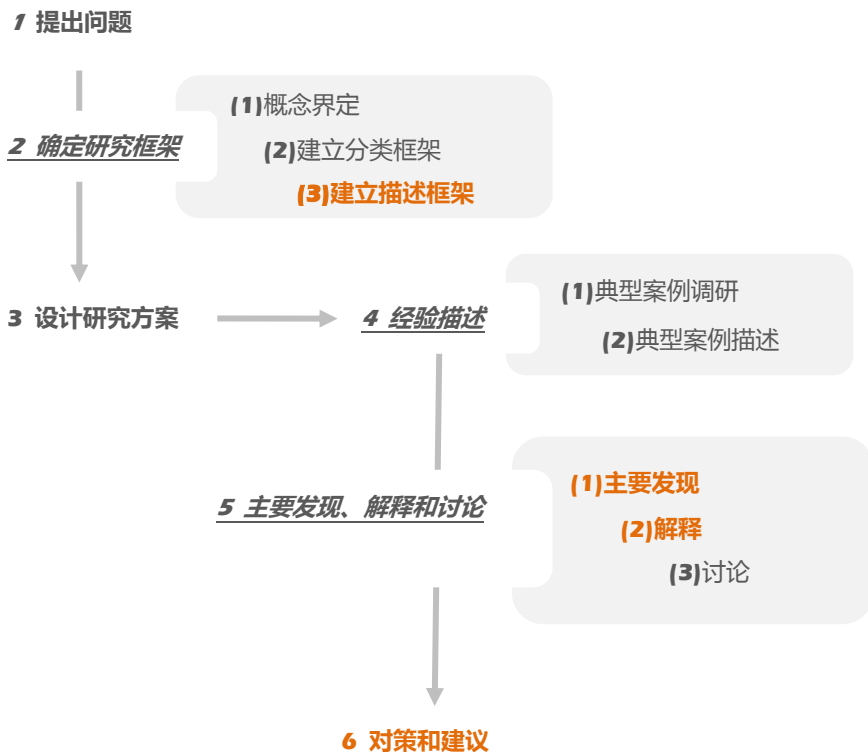


图 2-2 非公募基金会内部治理研究思路

第一章为提出问题。即根据现实的需要和理论的意义提出要研究的问题。

第二章为确立研究框架。根据研究的需要，对相关概念进行界定，并建立分类框架和描述框架。

第三章为设计研究方案。本项研究属于实证研究，采用的是典型案例的调查方法。

第四章为经验描述。在调研的基础上，根据描述框架，对典型案例展开描述。

第五章为主要发现、解释与讨论。根据典型案例描述对非公募基金会的内部治理模式进行总结、解释和进一步讨论说明。

第六章，也就是最后一对策建议。在对当前非公募基金会内部治理模式进行深入分析以及对《基金会管理条例》进行解读的基础上，本项研究提出了相应的对策建议

一 研究方法

本研究属于实证研究，运用归纳法，从经验事实出发进行描述，对一些特征进行因果解释。

资料的来源包括二手资料和一手资料。二手资料来源于期刊文献、网络、以及被访对象提供的相关材料；一手资料则来源于深度访谈，通过与被访对象的面对面交流、电话交流等形式，获取一手信息。

主要的理论工具包括委托代理理论、资源依赖理论、资本转换理论和政策科学理论等。

二 调查方法

本研究采取典型案例的调查方法。基本思路如下：

第一步，根据研究的需要对研究对象进行分类；

第二步，在每一类中选择 1 到 3 个案例；

第三步，设计调查的提纲；

第四步，执行调查；

第五步，整理案例信息，进行补充调研。

根据分类框架，本研究调查了 18 家非公募基金会，覆盖了分类框架中的所有 13 个类别，如表 3-1 所示。

表 3-1 非公募基金会分类表

发起创办类别	发起创办者		类别	案例简称	发起者详述
I 由个人发起成立	由企业家发起		类别 1	A ₁ ; A ₂	由企业家发起
	由非企业家发起		类别 2	B	以名人冠名, 由名人或其亲友发起成立
			类别 3	C ₁ ; C ₂	由具有社会声望的人发起
			类别 4	D	由具有政治背景的人发起
	由企业家和非企业家共同发起		类别 5	E	由企业家和非企业家共同发起
II 由实体发起成立	由企业发起		类别 6	F	由国有企业发起
			类别 7	G ₁ ; G ₂ ; G ₃	由民营企业发起
			类别 8	H	由外资企业发起
	由非企业发起	由社会团体发起	类别 9	I	由社会团体发起
		由事业单位发起	类别 10	J ₁ ; J ₂	由大学发起成立 由中学发起成立
			类别 11	K	由医院发起成立
			类别 12	L	由剧团发起成立
	III 由个人及实体共同发起成立			类别 13	M

三 案例基本情况介绍

典型性是案例研究的重要标准。从最终选择的 18 个案例的基本情况来看, 无论从地域分布、成立时间、原始基金规模、活动领域, 还是运作类型和机构品牌来看, 都具有较好的代表性, 与非公募基金会的发发展现状保持较高的一致性。

1 地域分布

在所有 18 家非公募基金会中，全国性的非公募基金会会有 5 家，地方性的非公募基金会会有 13 家。其机构所在地分布如表 3-2 所示：

表 3-2 非公募基金会所在地分布状况

省/直辖市	地级市	案例数量
北京市		8
广东省	广州	2
	深圳	3
浙江省	温州	1
	宁波	1
	绍兴	1
贵州省	贵阳	1
安徽省	合肥	1
合计		18

2 成立时间

在所有 18 家非公募基金会中，2004 年 6 月 1 日《基金会管理条例》正式施行之前成立的有 2 家，2004 年下半年成立的有 2 家，2005—2009 年之间成立的有 14 家，见图 3-1。

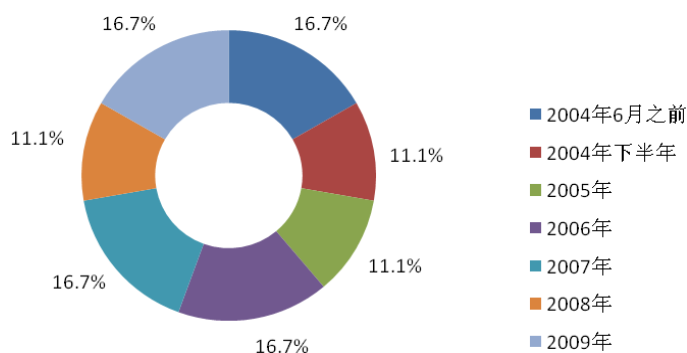


图 3-1 非公募基金会成立的时间

3 注册资金规模

在 18 家非公募基金会中，注册资金为 200 万的有 8 家，200 万 < 注册资金 ≤ 400 万的有 4 家，400 万 < 注册资金 ≤ 2000 万的有 2 家，2000 万 < 注册资金 ≤ 5000 万的有 2 家，5000 万以上的 2 家，如图 3-2 所示。

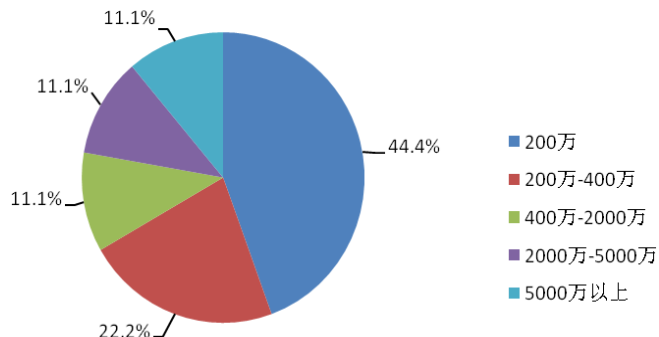


图 3-2 非公募基金会注册资金规模

4 活动领域

根据《公益事业捐赠法》第三条规定：“本法所称公益事业是指非营利的下列事项：（一）救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动；（二）教育、科学、文化、卫生、体育事业；（三）环境保护、社会公共设施建设；（四）促进社会发展和进步的其他公共和福利事业。”按照以上分类方式，18 家非公募基金会的活动领域分布如表 3-3 所示：

表 3-3 非公募基金会活动领域分布

活动领域	第一类	第二类	第三类	第四类
数量	10	11	2	4

注：一些基金会在多个领域活动，因此在活动领域分布方面有重叠的地方。

5 运作类型

在 18 家非公募基金会中，绝大部分非公募基金会是操作型基金会，有 13 家，另有 3 家既是资助型、又是操作型的基金会，还有 2 家是资助型基金会，如图 3-3 所示。

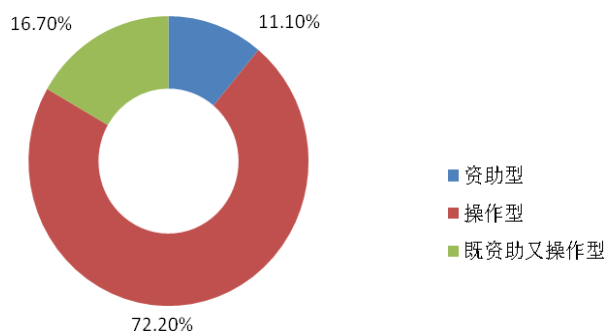


图 3-3 非公募基金会运作类型

6 机构品牌

本研究根据一手资料和二手资料，从认识度、美誉度、信誉度、知名度、信任度、忠诚度和持久度等方面对 18 家非公募基金会的机构品牌进行了打分，结果如图 3-4 及表 3-4 所示。：

我们看到，18 家非公募基金会的机构品牌目前还普遍较低，其中仅为 1 分到 1.5 分的基金会有 5 家，占到了 27.8%，2 分到 2.5 分的基金会同样是 5 家，占 27.8%，而 3 分到 3.5 分之间的基金会有 7 家，占 38.9%，而达到 4 分的基金会只有 1 家，占 5.6%。

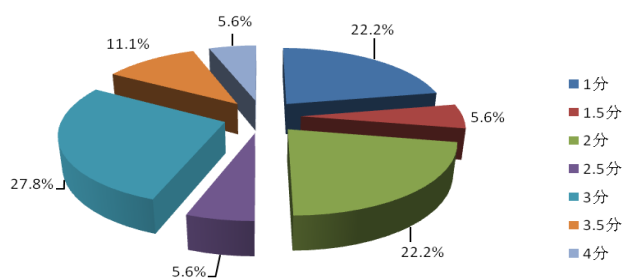


图 3-4 非公募基金会机构品牌情况

表 3-4 非公募基金会机构品牌打分

类别	基金会	机构品牌 (最高 5 分, 最低 1 分)
1	A ₁	2
	A ₂	2
2	B	4
3	C ₁	2
	C ₂	1.5
4	D	2.5
5	E	2
6	F	1
7	G ₁	3
	G ₂	3.5
	G ₃	3
8	H	3
9	I	3
10	J ₁	3.5
	J ₂	1
11	K	1
12	L	1
13	M	3

根据分类框架，本研究调查了 18 家非公募基金会，覆盖了分类框架中的所有 13 个类别。本章将依据研究所建立的描述框架对非公募基金会内部治理现状进行描述，分别从成立背景、理事会的组成状况、理事会与秘书处的分权状况、理事会的权力分配、监事的职能、理事会的职能这六个方面展开描述。

一 成立背景

1 基金会发起情况

根据创办者的身份我们把非公募基金会分成了由个人发起成立、由实体发起成立和由个人及实体共同发起成立 3 大类，进而又分为 13 个小类别。

(1) 由个人发起成立的非公募基金会

由个人发起的基金会可分为由企业家发起成立、由非企业家发起成立以及企业家和非企业家共同发起成立三类，其中“由非企业家发起成立”可进一步细分为“以名人冠名，由名人或其亲友发起成立”、“由具有社会声望的人发起成立”和“由具有政治背景的人发起成立”三类。表 4-1 总结了研究案例中各类非公募基金会的成立背景。

表 4-1 由个人发起成立的非公募基金会的成立背景

类别		简称	发起情况描述
由企业家发起		A ₁	A ₁ 基金会以“弘扬慈善文化，推动社区发展”为宗旨。基金会由企业家 a ₁₋₁ 女士发起成立。
		A ₂	A ₂ 基金会以“救贫济困、崇尚慈善、奉献爱心、回报社会”为宗旨，自成立以来，相继开展了孤儿救助、见义勇为而光荣负伤的民警家属的救助，以及赈灾、抚贫等救助活动。基金会由企业家 a ₂₋₁ 先生发起成立。
由非企业家发起	以名人冠名，由名人或其亲友发起	B	B 基金会是以 b-1 先生命名的基金会。B 基金会的主要工作是奖励对我国经济科学作出贡献的经济学家。b-1 先生是我国著名的马克思主义经济学家。为了纪念 b-1 先生对马克思主义经济科学的卓越贡献，表彰和鼓励对经济科学作出贡献的集体和个人，繁荣我国经济科学，由 55 位国家领导人、专家学者、名人共同发起，成立了 B 基金会。
	由具有社会声望的人发起	C ₁	C ₁ 基金会关注有关中国社会转型的研究，其目标在于打造中国独立的民间思想库。C ₁ 基金会由 c ₁₋₁ 先生发起创办，并动员一些企业家捐赠资金，c ₁₋₁ 先生在媒体、学术界以及公益领域具有一定的社会声望。
		C ₂	C ₂ 基金会以发展传统中医药和扶贫济困为己任。基金会由 c ₂₋₁ 父子发起创办，两人均为著名的中医保健专家。在行医中，结识不少企业家，c ₂₋₁ 父子自己出资，并动员了一名企业家共同出资创办了 C ₂ 基金会。
	由具有政治背景的人发起	D	D 基金会以“探索中国公益领域的创新之路”为愿景。D 基金会由 d-1 女士发起创办，并动员了一批企业家出资捐赠注册资金。d-1 女士有着较为浓厚的政治背景。
由企业家和非企业家共同发起		E	E 基金会以改善当地农村教育和非物质文化遗产保护为使命。由媒体人士 e-1 先生和企业家 e-2 先生共同发起创办。

(2) 由实体发起成立的非公募基金会

由实体发起的非公募基金会可分为由企业发起成立和非企业发起成立两类。由企业发起成立的基金会可进一步分为由国有企业发起成立、由民营企业发起成立和由外资企业发起成立三类；而由非企业的实体发起成立的基金会又可分为由社会团体发起成立和事业单位发起成立的类型，其中，事业单位发起成立的类型中包括由学校发起成立的、由医院发起成立的、由剧团发起成立的非公募基金会。如表 4-2 所示。

表 4-2 由实体发起成立的非公募基金会的成立背景

类别	简称	发起情况	
由企业发起	由国有企业发起	F 基金会以“积极履行企业社会责任，奉献爱心、支持社会公益事业，促进社会和谐发展”为宗旨。F 基金会由 f 企业发起创办。f 企业是一家能源类大型国有企业。	
	由民营企业发起	G ₁	G ₁ 基金会聚焦教育、扶贫、救助、赈灾等领域。G ₁ 基金会由 g ₁ 集团出资设立。g ₁ 集团是一家涉及家居流通、房地产开发与建设等业务的民营企业。
		G ₂	G ₂ 基金会以支持民间公益为使命。G ₂ 基金会由 g ₂ 集团出资设立。g ₂ 集团是以经营房地产业为主的民营企业。
		G ₃	G ₃ 基金会致力于慈善公益事业发展，聚焦青少年教育、扶贫济困、倡导企业公民责任，推动社会和谐进步。G ₃ 基金会由 g ₃ 企业捐资设立。企业是一家互联网行业的民营企业。
	由外资企业发起	H 基金会坚持“授人以渔”的理念，侧重于对人的能力培养，以及对于受益人公益素质的提高，致力于创业培训、教育支持等领域的工作。H 基金会由 h 企业发起创办。h 企业是一家涉及金融、地产、服务、管理培训及扶贫教育事业等投资领域外资企业。	
由非企业发起	由社会团体发起	I 基金会的主要业务是资助符合本基金宗旨的有益于环境保护的公益项目和公益活动。I 基金会由 i 协会出资成立。i 协会是由一些企业家出资成立的环境保护组织。	
	由事业单位发起		
	由学校发起	J ₁	J ₁ 由 j ₁ 大学发起成立，支持 j ₁ 大学的教育事业：资助学术研究、教学研究；奖励优秀教师，资助教师出国深造及参加国际学术合作和国际学术会议；奖励优秀学生，资助贫困学生；改善教学设施，包括建筑物、仪器设备、图书资料。
		J ₂	J ₂ 由 j ₂ 中学发起成立，用以调动 j ₂ 中学师生教与学的积极性，激励师生努力工作，刻苦学习，积极进取，拼搏向上，再创业绩；弘扬全社会尊师重教，关心、支持教育的良好风尚，提高 j ₂ 中学的教育质量。
	由医院发起	K	K 基金会以支持和促进中医药事业的发展为宗旨。K 基金会由 k 医院发起成立。k 医院是一家集医疗、教学、科研和预防保健为一体的国有卫生事业单位，以骨伤科为主的中西医结合二级甲等专科医院。
由剧团发起	L	L 由 l 剧团发起成立，L 基金会鼓励创作艺术精品，培养优秀人才，繁荣越剧艺术，弘扬地方文化。	

(3) 由个人和实体共同发起成立的非公募基金会

由个人和实体共同发起成立的非公募基金会是指由企业家和企业共同发起成立的非公募基金会，见表 4-3。

表 4-3 由个人和实体共同发起成立的非公募基金会成立背景

类别	简称	发起情况
由企业家和企业共同发起	M	M 基金会希望在节能、绿色生态社区方面多做贡献，同时希望在公民社会建设的道路上贡献自己的力量。M 基金会主要由 m 企业以及 m 企业的董事长 m-1 个人共同发起并出资成立。m 企业是一家以房地产为主营业务的民营企业。

2 注册资金及日常运作经费来源

非公募基金会的资金包括两部分，一部分是指注册资金，另一部分是日常运作经费。注册资金的来源主要有三种形式，一是发起者直接提供，二是发起者募集，三是部分由发起者提供，部分由发起者募集；日常运作经费的来源主要有两种形式，一种是发起者继续提供资金，二是发起者募集资金，三是自有资金的运作增值。这里的发起者既指个人的发起者，也包括作为实体的发起者。如表 4-4 所示。

表 4-4 非公募基金会的资金来源

注册资金来源	发起者提供	发起者募集	部分由发起者提供， 部分由发起者募集	合计
基金会数量	11	5	2	18
百分比 (%)	61.1	27.8	11.1	100

日常运作经费来源	发起者提供	发起者募集	自有资金的运作增值	合计
基金会数量	10	7	1	18
百分比 (%)	55.6	38.9	5.6	100

表 4-5 非公募基金会的资金来源详述

基金会	资金来源	
	注册资金来源	日常运作经费来源
A ₁	发起人 a ₁ -1 女士直接提供	发起人 a ₁ -1 女士募集
A ₂	发起人 a ₂ -1 先生直接提供	发起人 a ₂ -1 先生募集
B	b-1 先生遗作稿费及社会捐赠	理事会募集
C ₁	发起人 c ₁ -1 先生募集	发起人 c ₁ -1 先生募集
C ₂	发起人 c ₂ -1 父子直接提供+募集	发起人 c ₂ -1 父子募集
D	发起人 d-1 女士募集	发起人 d-1 女士募集
E	发起人 e-1 先生直接提供	发起人 e-2 先生募集
F	发起人 f 企业直接提供	发起人 f 企业直接提供
G ₁	发起企业 g ₁ 直接提供	发起企业 g ₁ 直接提供
G ₂	发起企业 g ₂ 直接提供	发起企业 g ₂ 直接提供
G ₃	发起企业 g ₃ 直接提供	发起企业 g ₃ 直接提供
H	发起企业 h 直接提供	发起企业 h 直接提供
I	发起协会 i 直接提供	发起协会 i 直接提供
J ₁	发起学校 j ₁ 募集	发起学校 j ₁ 募集
J ₂	发起学校 j ₂ 募集	发起学校 j ₂ 募集
K	发起医院 k 直接提供	发起医院 k 直接提供
L	发起剧团 l 募集	自有资金的运作增值
M	发起企业 m 和 m 企业的董事长 m-1 先生直接提供	发起企业 m 直接提供

从表 4-5 可以看出，在注册资金会的来源上，发起者直接提供资金的有 11 家，由发起者募集资金的 5 家，此外，有 2 家非公募基金会的注册资金部分由发起者提供，部分由发起者募集。

在日常运作经费的来源上，发起者继续提供资金的有 10 家，依靠发起者募集资金的有 7 家，有 1 家主要靠自有资金的增值来运作。除了 B 基金会的日常运作资金主要依靠理事会来募集，以及 L 基金会的日常运作经费主要依靠自有资金的增值，其他 88.8% 的基金会全是由发起者引入日常运作资金。

二 理事会的组成状况

1 理事的产生

18 家非公募基金会的理事会成员的产生主要有 4 种方式：

(1) **基金会创办者出任理事。**当基金会创办者为个体时，许多基金会的创办者个人极其亲属自然就成为了基金会的理事。当基金会创办者为实体时，该实体的负责人或管理人员往往就成为了基金会的理事。其中，F 基金会的理事会成员来自 F 基金会的创办者 f 企业的领导层。

(2) **业务主管单位派任理事。**许多基金会的业务主管单位会向基金会派任理事或者监事。G₁ 基金会成立之初，民间组织管理局派出了一名官员作为 G₁ 基金会的理事。

(3) **基金会创办者邀请他人出任理事。**大多数的基金会创办者邀请了具有相当资历的朋友成为基金会的理事。G₁ 基金会由 g₂ 企业创办。g₂ 企业的董事长 g₂₋₁ 先生邀请了多年的朋友，在公益领域有卓越成就的 g₂₋₂ 先生担任基金会的理事。

(4) **基金会理事向理事会推荐外部理事。**M 基金会的发起者聘请秘书长后（根据《基金会管理条例》的规定，秘书长同时也是理事），经由秘书长推荐，邀请了一些非营利组织领域专业人员担任 M 基金会的理事。

M 基金会：“新的理事是我推荐的。我们请 m-2 先生来就是看中了他在公益机构治理过程中得到的锻炼和他的知识资源，这是加强理事会建设的一个信号，在我看来，他的作用就是帮助推动理事的议事规则和流程的明确。”

2 理事的来源以及为组织提供的资源

从 18 个案例的理事来源及其为组织所提供的资源来看，理事会的构成分为理事全部为资金引入者、理事部分为资金引入者以及没有理事为资金引入者三类。此处所指的资金引入者指为基金会引入资金的个人或实体。此外，资金引入的方式包括直接提供资金以及依靠自身的社会声望、政治背景等资源募集资金等渠道。

如图 4-1 以及表 4-6 所示, 18 家非公募基金会中, 有 4 家的理事来源类别是全部为资金引入者, 占 22.2%, 有 13 家的理事来源类别为理事部分为资金引入者, 占 72.2%, 有 1 家基金会的理事来源类别属于没有理事为资金引入者, 占 5.6%。

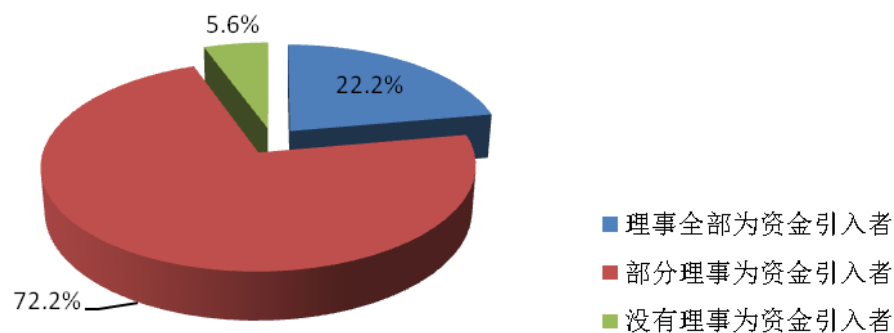


图 4-1 非公募基金会理事会构成

(1) 理事全部为资金引入者

此类别的非公募基金会多由实体发起创办, 理事成员全部来自该实体。
例如, F 基金会由 f 企业发起成立, F 基金会的理事全部来自 f 企业。

F 基金会: “理事会和 (f 企业) 领导层本质上是一致的。主管我们 (基金会) 的一个副总经理是理事长”。

J₁ 基金会的理事全部为 j₁ 学校的领导以及曾经担任过学校行政职务的两名教授。

J₁ 基金会: “我们党委书记任基金会的理事长, 副理事长是由校长和部分副校长担任。”

表 4-6 非公募基金会理事会构成

基金会	理事会构成	理事全部为资 金引入者(√)	部分理事为资 金引入者(√)	没有理事为资 金引入者(√)
A ₁			√	
A ₂				√
B			√	
C ₁			√	
C ₂			√	
D			√	
E			√	
F		√		
G ₁			√	
G ₂			√	
G ₃		√		
H			√	
I			√	
J ₁		√		
J ₂		√		
K			√	
L			√	
M			√	

(2) 理事部分为资金引入者

此类理事会中，除了部分理事为资金引入者以外，其他理事包括来自业务主管单位的政府官员、企业家、专家、具有社会声望的人、志愿者等等。

C₁ 基金会由 c₁₋₁ 先生发起创办，c₁₋₁ 先生凭借其社会声望和人脉关系动员了其他 5 位企业家提供注册资金，并发展他们为理事。

G₁ 基金会由 g₁ 集团发起成立。在 9 名理事中，来自 g₁ 集团的有 7 名，另外 2 名，其中一名来自其业务主管单位，另一家是一家协会的秘书长。

K 基金会由 k 医院发起成立，并以 k 医院的著名医生 k-1 先生的名字命名。其理事会由 15 人组成，包括 k 医院院级领导、管理人员、子女代表、学生/弟子、职工代表等。

M 基金会由 12 名理事组成理事会，其中来自出资企业的理事有 3 名（包括副理事长），有政治背景的理事 3 人，有非营利组织运营及管理知识和经验的 6 人，有法律背景的 1 人。以下为 M 基金会的组成情况：

表 4-7 M 基金会的理事来源及其为组织提供的资源

名称	来源	在理事会中的角色及其为组织提供的资源
理事长	基金会服务领域的专家	提供专业知识和政府政策信息，保证理事会依程序发挥功能。
副理事长	出资人	提供资金，并确立基金会的主要战略方向和重大决策。
理事（2 人）	来自出资企业	1 人负责企业品牌传播，体现企业诉求； 1 人提供财务审计方面的专业支持。
理事（8 人）	来自非营利和其他专业领域	其中 6 人提供非营利组织运营方面的专业知识和经验，包括 1 人为秘书长，1 人提供法律支持，1 人提供政府政策信息。

分析结果表明，M 基金会的理事为组织提供的资源类别除了资金外，还有政府政策咨询、基金会运作及管理经验、法律方面和财务方面的支持、以及传播支持。

（3）没有理事为资金引入者

有 1 家基金会的理事会成员都不是资金引入者。A₂ 基金会的发起人由于已经是企业法人，按规定不能担任该基金会的理事长，但是又不愿意担任一般理事，干脆就不在理事会里任职。

三 理事会与秘书处的分权状况

1 秘书长的来源及产生

分析 18 个案例，发现这些基金会的秘书长的产生分两种情况。一种情况是内聘秘书长，即秘书长来自资金引入机构，或专职，或兼职；另一种情况是，由理事会向外招聘秘书长，秘书长或兼职，或专职。第一类有 11 家，占 61.1%；第二类有 7 家，占 38.9%。

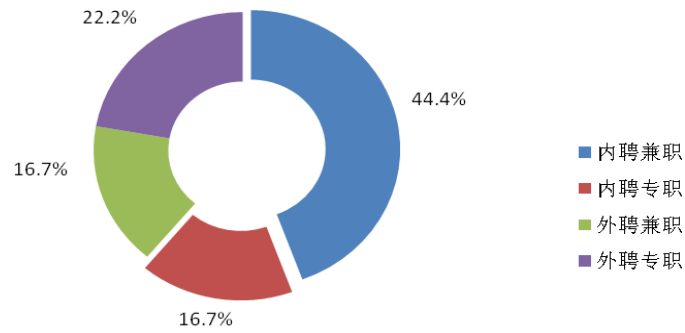


图 4-2 非公募基金会秘书长的来源

表 4-8 非公募基金会秘书长的来源

基金会	秘书长来源		外聘 (√)	
	内聘 (√)		兼职	专职
	兼职	专职	兼职	专职
A ₁			√	
A ₂		√		
B			√	
C ₁			√	
C ₂	√			
D				√
E	√			
F	√			
G ₁		√		
G ₂				√
G ₃	√			
H	√			
I				√
J ₁		√		
J ₂	√			
K	√			
L	√			
M				√

(1) 内聘秘书长

当资金引入者为实体时，基金会的秘书长多来自该实体。其中，一些是专职秘书长，一些为兼职秘书长。

G₁ 基金会的秘书长是原 g₁ 集团总裁助理，现已专职做 G₁ 基金会的工作。

G₁ 基金会：“我是 2007 年换进来的。2005-2006 年 G₁ 基金会没有专业团队在做，当时也真不知道怎么做。后来我们董事长在北京托人找秘书长，人力资源的老总还去招聘，但都没有合适的。一直到 2006 年底，董事长找到我，决定由我担任 G₁ 基金会秘书长。”

K 基金会由 k 医院发起成立，k 医院院办主任担任基金会秘书长。

K 基金会：“当初定秘书长的原因主要是考虑便利吧。这个是兼职的，我本职工作是院长办公室主任。我和院里、学校沟通都比较方便，也算是个桥梁。”

当资金引入者是个体时，部分基金会的秘书长则直接由发起人担任。E 基金会由企业家 e-1 先生和非企业家 e-2 先生共同发起成立。e-2 先生既是 E 基金会的理事长，又是 E 基金会的秘书长。

(2) 外聘秘书长

18 个案例中，除了 B 基金会外，凡是外聘秘书长的，秘书长的任用全部由资金引入者直接决定，尽管有时候会在理事会上表决通过，但基本是走形式。

I 基金会由 i 协会发起创办。I 基金会的秘书长由 i 协会会长直接招募。

I 基金会：“理事长要找自己的人来做秘书长。I 基金会换了三任秘书长了，换一届理事会就换一次秘书长，因为总是有各种各样的不满，在各种错综复杂的因素下选择了一个新的理事长，新的理事长一定要用自己的人，而原来的秘书长呢，是原来的理事长提拔的，为什么现在伺候你新理事长呢。”

C₁ 基金会：“当时注册的时候，能不能注册成我都不知道，就先抓了我熟悉的，找跟我一起工作的，由他兼任秘书长。”

M 基金会理事会工作制度草案规定，秘书长经选举产生，并须经出席理事表决，三分之二以上通过方为有效。实际操作中，秘书长是由出资人代替理事会邀请的。

M 基金会：“秘书长是出资人雇的，不是理事会雇的，这种情况普遍存在。

从这个角度来说，他是我的老板，因为我是他雇的，是他找来的。”

我们看到，除了 B 基金会的秘书长是由理事会任命的，发起者在其中发挥的作用较小以外，其他基金会都是由资金引入者来决定的。

我们也看到，在外聘秘书长的选择上，尽管也是由资金引入者主导，但一些机构开始追求专业化，让专业的人来做秘书长，负责秘书处的的工作。例如 M 基金会、D 基金会和 G₂ 基金会，秘书长都是非营利组织领域的专业人士。

2 理事会与秘书处的分权状况

根据对 18 家非公募基金会的调研案例来看，理事会与秘书处的分权状况分两种类型：第一种是分权清晰，理事行使决策职能，秘书处行使管理职能，共有 13 家。第二种是理事会与秘书处分权不清晰，其中包括理事会代替秘书处行使职能，理事会既决策，又管理，共有 4 家；而在公募基金会比较普遍存在的“秘书处代替理事会行使职能”，秘书处既管理，又决策的类型，则在调查中只发现 1 家。

(1) 分权清晰

理事会与秘书处分别行使职能

G₁、G₂ 基金会不管在制度上，还是在日常运行中，理事会与秘书处有着明确的分工，分权清晰，各司其职。理事会发挥决策功能，秘书处是基金会的执行和常设机构，秘书长是秘书处的第一负责人，主持秘书处的日常工作，组织实施理事会的各项决议。秘书长负责起草基金会的战略并提请理事会审议，负责基金会战略的实施。负责拟定基金会的各项管理制度，年度工作计划，年度财务预算等报请理事会审批；组建和领导秘书处的执行团队，组织实施年度工作计划，履行基金会章程以及理事会赋予的其他职权。秘书长的工作包括与受益公众、捐赠方、政府主管部门、其它公益组织及研究机构等组织建立和保持良好的关系，树立基金会的良好形象，通过检查督导下属的工作，落实执行理事会的各项决议，保证秘书处工作的正常有序进行。

表 4-9 非公募基金会理事会与秘书处的分权状况

分权状况 基金会	分权清晰	分权不清晰	
	理事会与秘书处分别 行使职能 (√)	理事会代替秘书处行 使职能 (√)	秘书处代替理事会行 使职能 (√)
A ₁	√		
A ₂	√		
B	√		
C ₁		√	
C ₂		√	
D		√	
E		√	
F	√		
G ₁	√		
G ₂	√		
G ₃	√		
H	√		
I	√		
J ₁	√		
J ₂	√		
K	√		
L			√
M	√		

G1 基金会：“我们的理事会与秘书处分权很清晰，理事会负责战略方向、重大事项的决策，秘书处负责寻找项目的合作伙伴，主要还是在琢磨怎么做项目，考虑项目是不是合适。主要在执行方面投入。”

L 基金会同样如此。理事会主要是关注基金会战略层面的事务，对于既定战略内的事务，理事会很少干涉。

L 基金会：“执行层具体执行什么项目，出资人不管。但要做新的事情的时候，出资人会插嘴，会发指示，看到一些比较好一点的或感兴趣的项目，要落实操作的时候，有一些赶不上理事会，就直接交给我，我就直接实行。”

我们看到，这类模式的理事会与秘书处有分权清晰的界限，但实际上各家基金会的授权程度有大有小，部分基金会的理事会授权只是停留在一些项目的审批上。

(2) 分权不清晰

分权不清晰包括理事会代替秘书处行使职能和秘书处代替理事会行使职能两类。

理事会代替秘书处行使职能

理事会代替秘书处行使职能也是当前非公募基金会内部治理中比较普遍的一种现象。

按照注册时的资料，C₁ 基金会的秘书长由基金会一个主要资助项目的负责人担任。但实际工作中并没有秘书处的设置，基金会的所有工作都是由理事长来执行或者指导工作人员完成。甚至 1 名在 C₁ 基金会工作了多年的工作人员表示都不知道基金会的秘书长是谁。

E 基金会的工作人员评价其理事会会议时说，“就像开办公会”。理事会开会特别频繁，几乎每月一次。基金会大大小小，无论是决策层面还是执行层面的事务，只要遇到问题都会拿到理事会上来讨论。

秘书处代替理事会行使职能

秘书处代替理事会行使职能在公募基金会里比较普遍，但在非公募基金会中不普遍，我们的案例中，只有一家如此。在调查的 18 个案例中，L 基金会自成立之初召开了第一届理事会之后，之后的十多年里没有再开过理事会，基金会的事务完全由秘书长处理，秘书长同时也是 L 基金会的发起单位 I 剧团的团长。

3 理事会与秘书处的沟通状况

18 个研究案例显示，除了 B 基金会，秘书处与理事会的沟通主要由秘书长与理事会的核心决策者进行沟通。而在沟通频率方面，有些基金会比较多，有些则少。在沟通内容上，有些属日常工作，有些属战略决策方面。在沟通程序上，有些不走程序，直接找核心决策者；一些尽管走程序，但只是履行表面程序，以达到“程序”合理的目的。在理事会与秘书处的沟通方面，最突出的特点是，代表秘书处的秘书长（或副秘书长）主要与理事会的核心决策者进行沟通，与其他理事沟通很少。

A₂基金会：“重大事项由代理秘书长的副秘书长与出资人进行沟通，只在开理事会时或项目活动需要帮助时，才与相关理事沟通，比如搞活动时找主持人、找钱、用场地等方面会找个别理事帮忙。”

M 基金会：“原则上，我应该与理事长沟通多，但是，理事长不是出资人，他只能做副理事长，因为《基金会管理条例》规定他不能同时担任法人，因此，另外找人做理事长。秘书处与理事长沟通的时间要比与副理事长沟通的时间少。而且，与理事长只沟通理事会一般层面的内容，比如理事会会议议程，还有一些程序上的东西。理事长非常尊重出资人对他的信任。有时候秘书处也挺难处理这种情况，向副理事长汇报的反而多。”

四 理事会的权力分配

1 决策机制及重大决策如何做出

18 个案例调研结果显示，理事会的决策机制共有四种类型，分别是：垄断型、寡头型、共享型和无权型。垄断型是指决策权力集中在一个人手里；寡头型是指决策权力集中在少数人手里；共享型是指决策权力由大多数人共同分享；无权型是指现有的理事会成员无人了解在理事会所需扮演的角色与责任，也无人在乎，没有决策目标，并充满不确定性，或者偶尔扮演“传声筒”的作用，召开理事会也只是“走过场”，这是此类基金会决策机制的特点，真正的决策权掌握在不是理事会成员的关键人物手中，理事会成员一定程度上是个“摆设”。

表 4-10 和图 4-1 分别表示 18 个案例中，理事会决策机制类型及各类型所占比例。其中，属于垄断型的有 7 家，属于寡头型的有 2 家，还有 8 家属于共享型，1 家属于无权型。

表 4-10 非公募基金会理事会决策机制类型

决策机制 基金会	垄断型(√)	寡头型(√)	共享型(√)	无权型(√)
A ₁	√			
A ₂				√
B			√	
C ₁	√			
C ₂	√			
D	√			
E		√		
F			√	
G ₁	√			
G ₂			√	
G ₃			√	
H			√	
I		√		
J ₁			√	
J ₂			√	
K			√	
L	√			
M	√			

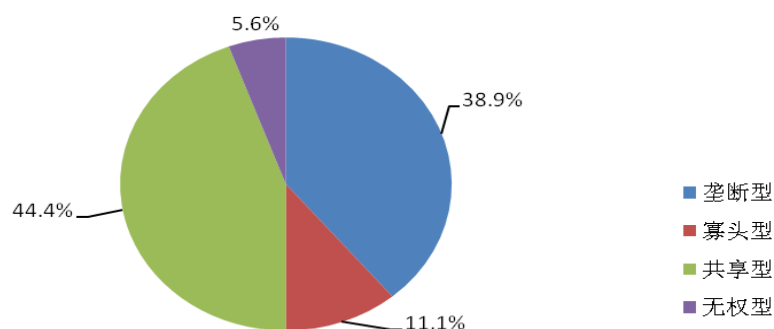


图 4-3 非公募基金会理事会决策机制类型

(1) 垄断型

理事会决策机制为垄断型的情况往往是资金引入者对该基金会有强烈的影响力，以其个人特质直接对其他理事、乃至整个理事会产生强烈影响，主导基金会的决策权。

C₁基金会：“我们（基金会）比较特殊，我是理事长，我们理事会里的人是我找来的，钱是我找的，基金会是我注册的，我起很大的作用。理事会不怎么起作用，或者说虽然起作用，但我起更大作用，已经天然形成了我作为理事长的权力。”“在基金会运作方面，我也很清晰地跟理事们说了一个道理，怎么做，你们不知道，我也不知道。你们给我两年的时间试，试出一种模式来。你们一年才在开理事会会议的时候出席，就琢磨那两次。每次也就那么点时间。我做两年，作出样子来。完了以后，我再跟大家说，我们按这个制定战略，这时再来确立理事会合理的治理架构和决策机制。”

L基金会是一家地方剧团发起创办的基金会，成立于1993年。当时，戏剧界整体气候不景气，剧团的发展遇到了一定的困难，主要是事业经费日趋不足，只能勉强维持剧团生计。而评剧团排练剧目，用艺术生产和培养人才的经费无法着落，严重影响了剧团的进一步发展。为了解决剧团的这一困境，剧团决定发起成立基金会，向社会募集资金。当地政府特别是筹款的动员上给予了非常大的支持。剧团的一位副团长任L基金会的理事长，有两名副理事长，一名是剧团的副团长，另一名是剧团的骨干，秘书长则是剧团团长。其余9名理事则来自捐赠方和当地的政府部门。基金会自成立伊始召开了第一届理事会后，此后再也没有开过理事会。剧团把基金会当作剧团的一部分来进行管理，基金会的日常管理基本上是剧团团长在负责。基金会随后也再也没有募过款，主要靠自有资金的银行利息来获得收入，这笔收入主要用来支付剧团的活动开支。

M基金会的理事长的主要角色是与理事们进行联络，维持理事会会议正常召开，保证程序合理，是会议“主持人”。理事会的决议实际上最终由副理事长——M基金会的资金引入者——做出，其凭借理事们对于资金引入者的尊重和其手中握有的经济资源获得了实质的决策权。

M基金会：“秘书处与理事长沟通的时间要比与副理事长沟通的时间要少一些。与理事长一般沟通的内容是理事会的议程，程序上的东西多一些。我汇报多的反而是副理事长”。“一般动议由秘书处提给理事长，然后报给理事会。重大动议由副理事长提出”。而关于动议的意见反馈，“不同的理事有不同反应，实质的贡献一般，没有有价值的意见、问题或质询，还缺乏一个学

习文化（接受别的理事的意见）和一个讨论文化（目前还只是陈述观点、信息分享，实质性的讨论不多，理事们没有争论）。”

（2）寡头型

理事会决策机制为寡头型的意味着决策权力集中在少数人手里，理事会由少数人控制。

E基金会是由企业家 e-1 先生和媒体人士 e-2 先生共同发起成立。理事会共有 6 人，其中 2 人由于对基金会事务没有兴趣，很少参加理事会，另外 4 人中，一名是专家理事，为基金会的决策提供专业的咨询意见，一名是企业家 e-1 先生的秘书，主要起到沟通 e-2 先生和 e-1 先生的桥梁作用。原打算由出资人 e-1 先生任基金会理事长，但由于 e-1 先生同时是企业法人，不能担任，因此由 e-1 先生推荐 e-2 先生担任理事长，同时 e-2 先生兼任秘书长。E 基金会的大部分动议都是 e-2 先生提供，对于 e-1 先生可能会有疑义的那些提议，e-2 先生会选择先说服 e-1 先生的秘书，由 e-1 先生的秘书去做说服 e-1 先生的工作，然后再把动议交由理事会讨论。从 E 基金会的案例可以看出，企业家 e-1 先生和非企业家 e-2 先生共同支配着理事会的决策。

K基金会是由 k 医院发起成立、并以 k 医院的著名医生 k-1 先生的名字命名。理事会由 15 人组成，包括医院领导、中层管理人员、k-1 先生的子女代表、k-1 的学生（2 名，也在 k 医院工作）、医院职工代表等。K 基金会设有常务理事会，全部由 k 医院的领导和中层管理人员组成。常务理事会是 K 基金会实质上的权力机构。

K基金会：“决策权掌握在院领导层手中。当然，领导层决策并不以个人意志为依据，而是集体决策。基金会理事中，外部人数量过少，不可能影响决策。” “这样可以保证基金会的各项决策都能代表医院的利益。医院是发起人，首先得把医院这块儿的利益顾好，员工挣的钱，放在基金会，不能对员工没有一个很好的交代。谁出资，钱用到哪里去，必须有一个清晰的交代。重大事情主要是院领导们拍板。”

（3）共享型

理事会决策机制为共享型的是指决策权力由大多数人共同分享，理事会的决策权力不在一个人或少数人的手中，大多数理事参与讨论，发表自己的看法，为理事会的决策提供观点，共同分享理事会的决策权力。共享型决策机制并非意味着决策效果就好。当理事会成员都是“自己人”或“内部人”时，尽管也属于共享型，决策效果并非一定就好。

J₁基金会：“理事们觉得更像是为学校在做决策。基金会就是学校的，是和学校融为一体的，我们基金会就是代表我们大学的，为大学服务的。基金会只是承担一个帮助大学接受社会捐赠的职能，至于如何使用都是由学校大方向来决定，比如引进人才，我们都是配合着做的，我们执行层只是管理，没有决策的权力。”

I 基金会由 i 协会发起成立。I 基金会的决策与 i 协会的决策实质上是一致的。I 基金会的重大决策由理事大会按民主规则进行民主决策，理事大会富有民主决策氛围，平等交流，共同参与。

I 基金会：“会长是法人，又是领袖，一定程度上可以说服这些会员，但是由于理事会形成了一个很广泛的参与氛围，发言、吵架肆无忌惮，会长也挠头，他也没有招儿，到关键决策的时候都得听大家意见，会长也做不了主。有时候会长也不管用，总有一帮人在这儿说不满意，用民主的形式，给会长形成压力。”

G₂ 基金会的理事能够较为平等地分享决策权。在召开理事会议之前，秘书处事先召开会议，确定需要提交理事会的内容，形成一个提纲，再去征求各个部门主任的意见，把方向性的不确定的事情提出来。然后把理事会讨论材料发给各位理事，看有没有什么反馈，根据反馈再增加一些内容进去，或者修改一些措辞。最终形成的材料在开会之前发给全体理事，开会时即根据这个议程来。

理事会上，首先汇报上半年的工作或当年全年工作情况，然后理事一般会从绩效、创新方面对提出一些挑战。第二步就是提出下半年或下一年的工作计划和财务预算，理事对此提问。第三个是一些重大的人事安排，比如增加常务副秘书长之类，大家投票通过。第四个就是其他事项，理事可以自由提出。

H 基金会的理事会形成了一个非常良好的讨论氛围。“我们就是努力形成一种民主的风气，重要的不是谁说，而是说了什么，说了什么对的。在开会的时候，你很可能就分不清，谁是秘书长、谁是经理，谁是普通员工，都是平等的，谁有问题都可以自由发表，形成一种健康的氛围。”

A₁ 基金会参照“罗伯特议事规则”，建立了 A₁ 基金会议事规则。其中，原则性的规定包括：

- 会议以“多数决定”的表决形式来形成会议决议。“多数决定”指的须经 1/2 以上出席理事通过方为有效。对重要事项的决议则需要全体理事表决通过方为有效。
- 每位参会者都有权利努力将自己的个人意见转化为会议决议，但是个人意见的表达及会议决议的形成要遵循约定的会议规则和程序。
- 会议授权主持人分配发言权、提请表决、维持秩序并执行会议规则，但主持人在主持期间不得参与会议内容的讨论。
- 参会者在发言之前必须首先举手向主持人申请发言权，不能打断其他人的发言。
- 在发言过程中，发言人表达意见的对象只能是会议主持人，不能直接与意见不同的人展开面对面辩论。
- “动议”是会议议事的基本单元，“动议”必须是具体而明确的行动建议。会议遵循“先动议后讨论、没动议不讨论、讨论则只讨论当前动议”的原则。
- 会议的每个议题应该在参会者充分表达、讨论和修改之后，才可以进行表决以形成会议决议。

共享型决策机制强调在民主平等的原则下分享决策权，并在议程讨论中充分参与讨论，接纳不同的意见，形成最终共识。该类型的理事会不由少数人或个人支配，故不重视正式的职位或固定的委员会组织，若有重大决策，则是在临时性集体协商中寻求共识。理事大会中每位理事的权利平等，讨论充分，并且有一套议事规则进行民主决策。

(4) 无权型

从 A₂ 基金会的决策者及决策方式来看，其理事会决策机制属于无权型。

《基金会管理条例》正式实施后不久，A₂ 基金会即成立。A₂ 基金会以企业家、投资人 a₂₋₁ 先生的名字命名，注入资金 200 万主要由 a₂₋₁ 先生捐赠，日常运作资金则来源于注入资金的投资收益和 a₂₋₁ 先生所属企业的部分利润捐赠。与大多数非公募基金会理事会不同的是，创办人兼出资人 a₂₋₁ 先生不是理事会成员，在理事会无任何职务。A₂ 基金会的一名被访者说：“a₂₋₁ 先生是其他单位的法人代表，不能在基金会做代表，当副理事长他又觉得没意思，所以就干脆什么都不当。”A₂ 基金会第二届理事会由 9 人组成，其中 a₂₋₁ 先生的亲属 3 人，a₂₋₁ 先生所属企业 4 人，另外两人则是 A1 基金会的积极义工，监事来自一家会计师事务所。但是，“虽然 a₂₋₁ 先生不是（基金会）法人，所有的事情还是 a₂₋₁ 先生决定。”

此外，以下三个方面也体现出出资人 α_2-1 先生对理事会决策的主导性。

第一，在理事人选方面。

A_2 基金会第一届理事是 α_2-1 先生提名的，到第二届理事会换届时，理事人选的调整则主要由 α_2-1 先生和副秘书长共同拟定，“然后再让理事会通过一下，拍板是 α_2-1 先生”。

第二，有关理事会召集。

由于 α_2-1 先生和他的家人大部分时间在国外或者外地，因此理事会会议召开时间往往选在 α_2-1 先生回到当地的时候。这个时候，则由 α_2-1 先生召集理事来开会。

第三，有关项目选择。

- A_2 基金会原来的服务对象只是当地人，后来当地发生了一件比较轰动的事件， A_2 基金会的一名理事就向远在海外的 α_2-1 先生转达， α_2-1 先生表示同意，于是基金会的服务对象扩展至外地人。
- 5·12 汶川大地震发生后，“ α_2-1 先生马上与红十字会联系，当天就给红十字会送了十万，后来老板想我们的项目是孤儿，地震会产生很多孤儿，所以他就让我去北川找孤儿帮助。”
- α_2-1 先生想设立一个慈善奖，想通过这个奖项以 A_2 基金会少量的资金进行社会倡导，以此来带动社会上更多的资源加入。2009 年年底的时候，理事会通过了。但是后来 α_2-1 先生觉得应该再征求一下其他人的意见，于是“ α_2-1 先生又去找一些老同志开座谈会，老同志说时机不成熟，还不如做一些实际的一些项目。后来这个事情也没有做成，改成奖学金了。”

可以看出，尽管出资人没有在理事会任职，理事会成员基本不发挥决策功能， A_2 基金会的决策主要由“身处”理事会外的出资人做出，决策权力由该出资人掌握，理事会没有权力，所有理事只是出事理事会，行使象征性的投票权。

2 谁的意见发挥关键作用

那么，在我们调研的 18 个案例中，谁的意见对理事会决策过程和决策结果发挥着关键作用呢？表 4-11 是各案例的详细描述，包括了决策中发挥关键作用的人在基金会的职务说明。

由表 4-11 可以看到，在个人发起成立的基金会中，基金会的创办者直接担任理事长，他们在理事会的决策中扮演着关键角色；而由实体发起成立的基金会，由于《基金会管理

条例》的限制，实体法人不能担任基金会的理事长职务，他们往往担任副理事长或者理事一职，但无论是什么职务，并不能影响或削弱他们在理事会的话语权、影响力和决策权，他们的意见在理事会中仍然最有影响力。

除了 B 基金会以外，其他所有基金会都是资金引入者的意见在理事会决策中发挥关键作用。如表 4-11 所示。

表 4-11 谁的意见发挥关键作用

基金会	谁的意见发挥关键作用	在基金会中的职务
A ₁	a ₁ -1 女士	理事长
A ₂	a ₂ -1 先生，创办人，兼出资人	在理事会中没有职务
B	所有理事会成员共同决策	理事
C ₁	c ₁ -1 先生	理事长
C ₂	c ₂ -1 父子	理事长；副理事长
D	d-1 女士	理事长
E	e-1 先生；e-2 先生	理事；理事长兼秘书长
F	f 企业的主管公益事务的副总经理 f1 先生	理事长
G ₁	g ₁ 企业的总裁 g ₁ -1 女士	副理事长
G ₂	g ₂ 企业的董事长	理事
G ₃	g ₃ 企业的董事长	名誉理事长
H	h 企业的总裁 h-1 先生	执行理事长
I	i 协会的会长 i-1 先生	执行理事
J ₁	j ₁ 学校的校长	副理事长
J ₂	j ₂ 学校的校长	副理事长
K	k 医院的院长 k-1 先生	副理事长
L	l 剧团的团长	理事兼秘书长
M	m 企业的董事长 m-1 先生	副理事长

五 监事的职能

根据《基金会管理条例》，基金会设有监事。监事依照章程规定的程序检查基金会财务和会计资料，监督理事会遵守法律和章程的情况。监事列席理事会会议，有权向理事会提出咨询和建议，并应当向登记管理机关、业务主管单位以及税务、会计主管部门反映情

况。归纳起来，监事主要承担两项职能：一是保障基金会财务安全与透明；二是保障理事会职能的发挥。

在 18 家非公募基金会案例中，有 2 家基金会的监事人数在 3 人以上，成立了监事会。在发挥监事职能方面，大致可分为四种情况：

(1) 监事虚设，没有发挥职能。

其中有 6 家非公募基金会属于这种情况。K 基金会设 2 名监事，其中 1 名实业务主管单位的领导，另一名则是 K 基金会创办者 k 医院的院长助理，之所以由院长助理担任监事，则主要考虑工作的便利性。业务主管单位派出的监事不参加 K 基金会的理事会会议，院长助理会列席参加理事会，但一般不提什么意见。

(2) 监事发挥了财务监督的职能。

这种情况共有 8 家。H 基金会的监事是基金会创办者 h 集团下属企业 h_1 的总经理。H 基金会的主要资金来源于 h_1 企业。由于基金会的资金来源于该企业，H 基金会邀请 h_1 企业总经理担任监事。每次召开理事会会议，监事都会列席参加，“最关心基金会资金使用的情况，主要围绕财务方面进行审查。”

(3) 监事保障理事会职能的发挥。

这种情况有 1 家。 A_1 基金会设有 2 名监事，一名律师，一名企业家。 A_1 基金会的监事比较关注理事会会议程序的规范性。

A_1 基金会：“作为基金会的理事长，召开第一次理事会会议时，我还没有很深地体会到监事的作用，但是到第二次理事会会议时，我非常感谢有这两位很严谨的监事，对我们在开理事会过程中的各种情况、行为等提出了一些改进意见，包括我们有些文件不是很严谨，一些基础工作做得不够，等等，然后大家一起讨论。我觉得这个过程是大家都在学习的过程，共同构建一个高效的、好的理事会的过程。”

(4) 同时发挥了财务监督和保障理事会职能的功能。

这种情况共有 3 家。 G_2 基金会设有 3 名监事，分别是国务院法制办 g_2-1 先生，财政部会计司 g_2-2 先生和中央电视台主持人 g_2-3 先生。“ g_2-1 先生主要从会计准则方面， g_2-3 主要从媒体监督方面， g_2-2 主要从政策法规方面来发挥监事的作用。”他们三个监事在对于引导理事会的决策，在有些情况下，起了非常关键的作用。

可以看到，非公募基金会监事的职能发挥参差不齐，真正能够按照《基金会管理条例》的要求严格行使其应有的职能只占调查案例的 16.7%。

监事发挥的一个作用的是监督利益相关者的关联交易，在调研过程中，由于我们无法取得相关信息，无论是二手资料、数据还是深度访谈。因此，这里无法展开相关讨论，这一部分功能是否发挥也无法描述。

六 理事会的职能

18 个案例调研结果显示，理事会发挥的综合功能同时包括以下几种类型：资金型、决策型、咨询型、声望型和合法性型。资金型是指理事会对组织发展所需资金的贡献和职能；决策型是指理事会对组织发展进行决策的贡献和职能；咨询型是指理事会对组织发展提供咨询建议和意见的功能；声望型的理事会是指理事会的功能是为基金会提供社会声望，同时引入其他资源。合法性型是指理事会对组织发展发挥的功能能够满足《基金会管理条例》中所规定的符合做理事资格的条件。

(1) 资金型

资金型的 A₁ 基金会的理事会由两种人组成的，11 名理事中，专家理事是 2 位，企业家理事是 9 位。A₁ 基金会的日常运作资金主要来自理事的捐款。企业家理事中，除了发起人，“需要出钱的理事的角色目前来看主要是出钱，也有一些重大活动的参与”。

(2) 决策型

H 基金会的项目官员说：“（H 基金会）一些重大问题上的决策都是经过理事会通过的，日常性的工作放在秘书处这边。”H 基金会召开理事会的时候，理事的出席率在 90% 以上，绝大多数部分理事每次都来。理事会上形成了一种共享型的决策机制。

(3) 咨询型

M 基金会的理事来自各个领域的专家，属于专业型的理事会，“每个人都有资源，有专业的水平”，但“目前的理事会只不过是不同人员的构成，彼此之间也不是很熟，讨论不够，没有形成讨论文化、表决文化，很难说它是一个有效的理事会”。

(4) 声望型

声望型的理事会是指理事会的功能是为基金会提供社会声望,同时引入其他资源。此类职能。B 基金会的理事包括了央企的董事长、中国社科院的知名学者以及 b-1 先生的亲朋好友。而 G₂基金会的理事成员包含了公益领域实践领域和研究领域的领军人物、国家民间组织管理得政府官员以及 G₂基金会发起企业的领导层。由他们构成的理事会为基金会提供了一定的社会声望。

(5) 合法性型

F 基金会是公司公益事业集团化的运作平台。F 基金会的理事会全部来自公司的领导层,秘书处工作人员是公司的工作人员兼职。公司对公益资金的预算和拨付有一套严格的程序。基金会的运作资金“先走内部的程序,然后再走基金会的程序。内部程序走完以后,才能走理事会的法律程序。但是相当于走一个程序”。理事会实际上就是为了合乎注册条件所需而成立的。

依据我们对 18 个案例获得的一手资料及二手资料,我们对各基金会理事会在资金型、决策型、咨询型、声望型、合法型五种职能方面给出一个分值(1-5 分,最低 1 分,最高 5 分),如表 4-12 所示。

由表 4-12 可以看到,所有基金会的理事会都满足了合法性的要求,资金型的职能发挥比较充分,5 分的占到了 77.8%,而决策型、咨询型和声望型都偏低。总体来看,各基金会理事会发挥的功能在五个方面各不相同。

表 4-12 非公募基金会理事会职能

基金会	资金型	决策型	咨询型	声望型	合法性型
A ₁	5	3	4	3	5
A ₂	3	1	2	3	5
B	3	5	4	5	5
C ₁	5	3	2	3	5
C ₂	5	3	2	3	5
D	5	3	4	4	5
E	5	5	4	3	5
F	5	3	2	2	5
G ₁	5	4	3	3	5
G ₂	5	5	5	5	5
G ₃	5	4	3	3	5
H	5	5	3	3	5
I	4	4	3	4	5
J ₁	5	5	3	3	5
J ₂	5	3	4	2	5
K	5	4	3	3	5
L	3	1	2	3	5
M	5	3	5	3	5

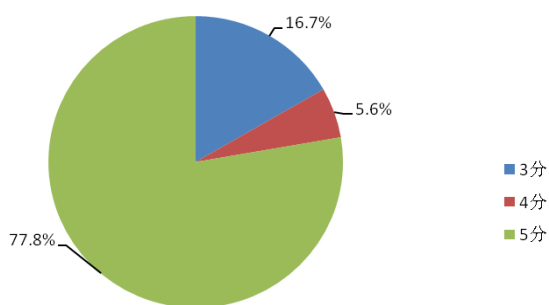


图 4-5 非公募基金会资金型理事会职能情况

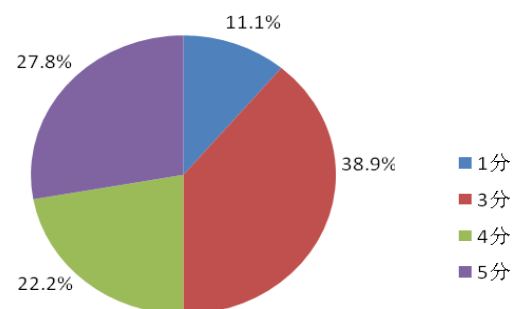


图 4-4 非公募基金会决策型理事会职能情况

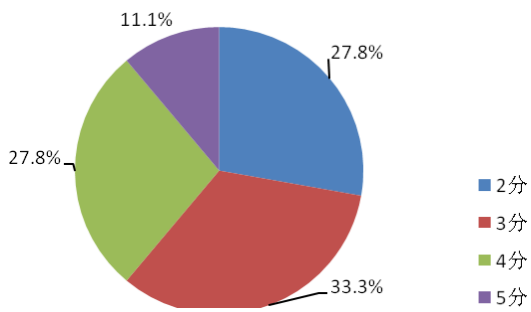


图 4-7 非公募基金会咨询型理事会职能情况

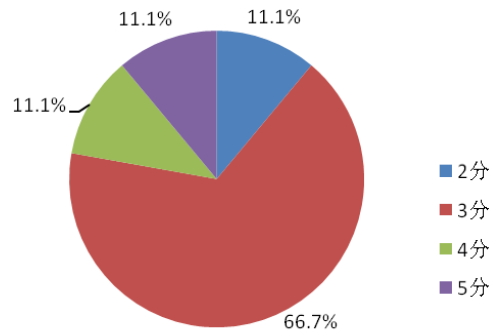


图 4-6 非公募基金会声望型理事会职能情况

有些基金会的理事会扮演的职能非常全面。例如，G₂基金会的理事会职能各类型分值均为 5 分，理事会实力非常强。表现为基金会的理事都很负责，不到万不得已不轻易缺席，不轻易错过一些开会时的重要事项；理事都很积极主动地思考、发言、争辩、投票；理事都有很高的水平，发表的意见都很有水平，有价值；理事会内部不是一言堂，也不是几言堂，人人都可以发表意见、争论；理事们尽管有分歧、有讨论，气氛很融洽，不影响理事会的运行；理事会对秘书处发挥了一种取长补短，以及提升秘书处的作用；理事会和监事会在品牌上和声望上对理事会也是一个贡献。总之，理事会能够稳定、充分地保障基金会发展所需资金；理事会能够为基金会发展提供有效的咨询意见和建议；理事会能够为基金会发展提供良好的声誉、形象和声望；理事会能够把握基金会发展的方向并进行负责任的决策；合法性型更不用说了。

A₂基金会的资金引入者不在理事会里边，但控制着理事会，理事会属于无权型，因此其决策职能只有 1 分，资金职能打分也比较低。而 I 剧团在 1993 年创办 L 基金会的时候属于差额拨款的事业单位，当年戏剧界整体气候不景气，I 剧团经费不足，需要动员社会力量来解决剧团发展的资金问题，但随后 I 剧团获得较快发展，剧团的资金比较宽裕，加上 2007 年 I 剧团转为了全额拨款的事业单位，I 剧团对资金的需求进一步减弱。L 基金会的理事会已有多年没有运作，决策型的职能没有发挥作用，同时因为不需要资金，其资金职能也比较弱。这两家基金会表型在咨询型职能上同样如此。

B 基金会对理事的资金依赖小，主要依靠机构品牌吸引外部资金，因此其理事会在资金职能上作用较小。

研究中我们还看到，一些基金会开始注重理事会的建设，重视理事对机构的贡献，加强了机构品牌的建设。随着机构的发展，I 基金会依靠机构品牌吸引的外部资金比例越来越大，对理事的资金依赖程度越来越少。

一 主要发现

发现:目前中国非公募基金会的内部治理模式主要是资金引入者主导的内部治理模式

表 4-11 的分析结果显示,对一些非公募基金会而言,资金引入者在理事会的决策中起到了关键作用。那么,他们有什么样的共同特征呢?对照表 4-5 及表 4-11,我们发现了一组严格的对应关系,见表 5-1。

可以看到,对于 A₁ 基金会、C₁ 基金会、C₂ 基金会和 D 基金会这四家基金会而言,决策的最终拍板者与基金会资金的引入者完全一致;对于 E 基金会来说,他有两位决策拍板者,分别是 e-1 先生和 e-2 先生,而 e-1 先生是基金会注册资金的提供者,e-2 先生是基金会日常运作经费的募集者,实质上决策者和资金引入者也是对应的;对于 G₁ 基金会、G₂ 基金会、G₃ 基金会、H 基金会、K 基金会、J₁ 基金会、J₂ 基金会、M 基金会而言,理事会的决策拍板者都是基金会的创办机构的一把手,而这些机构同时又是基金会的资金提供者,毫无疑问,两者是完全对应的;对于 F 基金会来说,尽管 f₁ 先生不是基金会创办机构的一把手,但他是负责企业公益事务的副总经理,是企业派驻到 F 基金会的代表,因此,两者的对应关系也是没有问题的。总之,除了 B 基金会,资金引入者和主导理事会决策的人是一致的。换句话说,资金引入者主导着理事会的决策。

目前中国非公募基金会的内部治理模式主要是资金引入者主导的内部治理模式。

M 基金会:“我们理事会没有形成良好的讨论文化,目前理事们还只是陈述观点,信息分享,实质性的讨论不多,没有争论、辩论、否决的情形出现,各位理事的实质贡献一般,大家非常尊重出资人的意见。出资人在大的方向上、指导思想对基金会还是有很大影响的。”

表 5-1 非公募基金会“资金来源”与“谁的意见发挥关键作用”之间的对应关系

资金来源 基金会	谁的意见发挥关键作用	注册资金来源	日常运作经费来源
A ₁	a ₁ -1 女士	a ₁ -1 女士直接提供	a ₁ -1 女士募集
A ₂	发起人 a ₂ -1 先生	发起人 a ₂ -1 先生直接提供	发起人 a ₂ -1 先生募集
B	理事会成员共同决策	b-1 先生遗作稿费以及社会捐赠	理事会募集
C ₁	c ₁ -1 先生	c ₁ -1 先生募集	c ₁ -1 先生募集
C ₂	c ₂ -1 父子	c ₂ -1 父子直接提供+募集	c ₂ -1 父子募集
D	d-1 女士	d-1 女士募集	d-1 女士募集
E	e-1 先生; e-2 先生	e-1 先生直接提供	e-2 先生募集
F	f 企业主管公益事务的副经理 f1 先生	f 企业直接提供	f 企业直接提供
G ₁	g ₁ 企业的总裁 g ₁ -1 女士	g ₁ 企业直接提供	g ₁ 企业直接提供
G ₂	g ₂ 企业的董事长	g ₂ 企业直接提供	g ₂ 企业直接提供
G ₃	g ₃ 企业的董事长	发起企业 g ₃ 直接提供	发起企业 g ₃ 直接提供
H	h 企业的总裁 h-1 先生	发起企业 h 直接提供	发起企业 h 直接提供
I	i 协会的会长 i-1 先生	发起协会 i 直接提供	发起协会 i 直接提供
J ₁	j ₁ 学校的校长	发起学校 j ₁ 募集	发起学校 J ₁ 募集
J ₂	j ₂ 学校的校长	发起学校 j ₂ 募集	发起学校 j ₂ 募集
K	k 医院的院长 k-1 先生	i 医院直接提供	i 医院直接提供
L	l 剧团的团长	发起剧团 l 募集	自有资金增值
M	m 企业的董事长 m-1 先生	m 企业和 m 企业的董事长 m-1 先生直接提供	m 企业直接提供

“钱是谁找来的，谁就说了算”是这些基金会的特点。至于这些钱是自己掏腰包的，还是通过其他方式或其他渠道（政治背景、社会声望或专业权威）找来的，那都不重要，重要的是他们都是资金的引入者。我们看到，许多理事即使拥有资源，如专业知识等，但若不能为基金会带来资金，在理事会中一样没有拍板的权力。

因此，非公募基金会的内部治理模式主要是资金引入者主导的内部治理模式。

根据第四章非公募基金会内部治理现状的描述以及本章节非公募基金会内部治理模式的总结，我们制作了非公募基金会内部治理现状及治理模式结论图，如图 5-1 所示：

非公募基金会

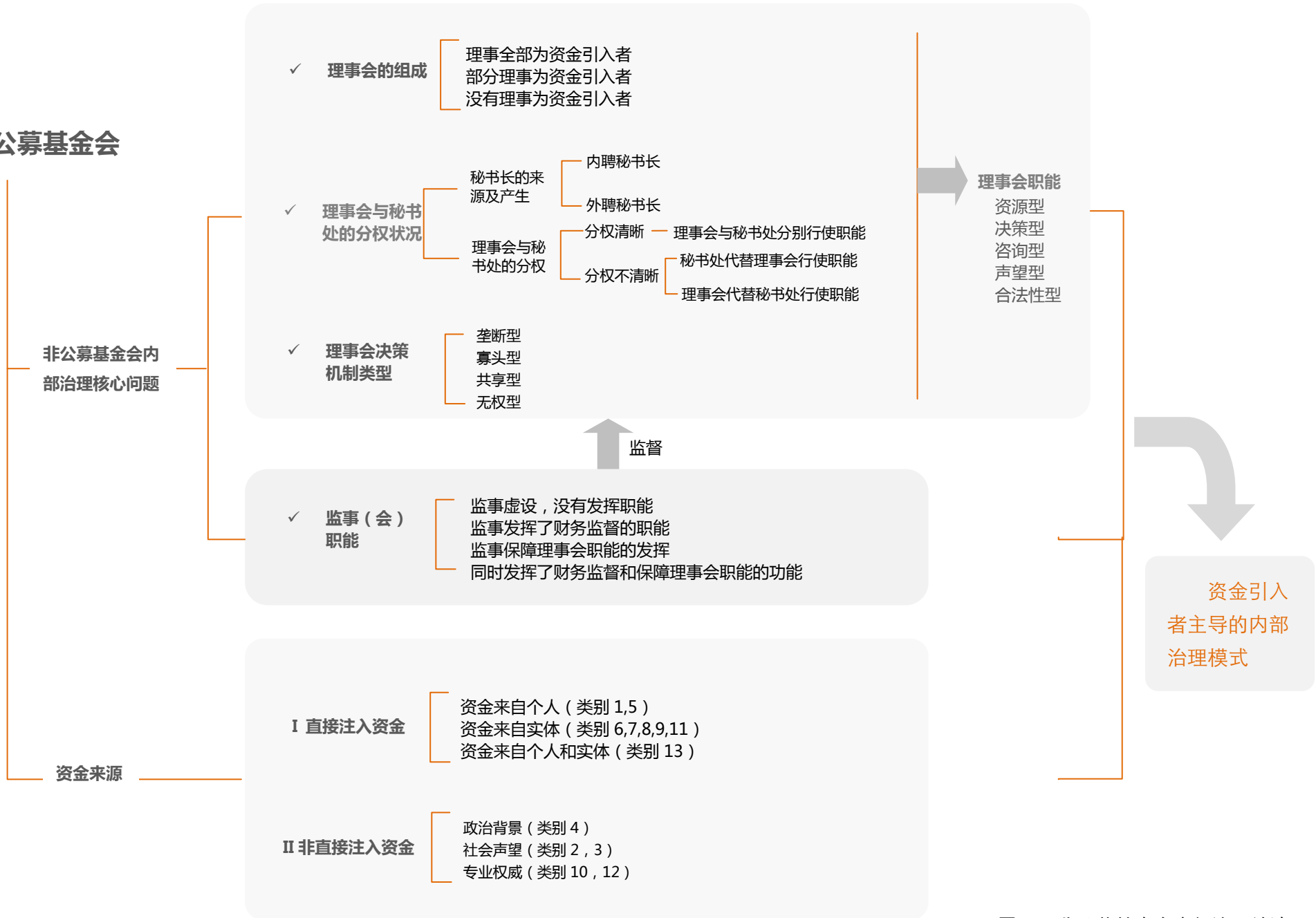


图 5-1 非公募基金会内部治理结论图

二 解释

以下从两个方面对资金引入者主导的内部治理模式进行解释。

1 非公募基金会自身特征对非公募基金会内部治理的影响

非公募基金会属于社会公有，但由于在操作
上不可能由社会为机构选定一个理事会，所以第
一次委托代理中会不可避免地出现严重的所有者
缺位问题。这是产生公益基金会被私人控制的重
要原因。

非公募基金会是非营利法人。非营利组织的产权理论核心是非营利组织的所有权、控制权、受益权分离。

首先，捐赠是非营利组织收入结构中的特殊组成，它意味着资产的所有者自愿放弃对资产的所有权，委托非营利组织运作，以实现章程所设定的公益目的。也就是说，捐赠行为一旦发生，捐赠人即自愿让渡资产的所有权，不再享有对资产的占有、使用、收益、支配等权利。

其次，受赠人并非资产的所有者，也并非受益人，只是资产的受托人，具有作为受托人对资产的控制、管理、经营的权能，且在履行组织宗旨承诺和捐赠章程的情况下进行。

再者，非营利组织的资产具有公益属性，资产理论上的所有者应该是社会公众，社会上的不特定人构成理论上的受益人。因此，非营利组织的资产其实际直接受益者尽管是这些受益者中的一部分，但实际上该受益人是一个“虚拟”的主体，缺乏明确的界定。

非营利组织内存在的两次代理关系中，要求非营利组织的理事会代表社会，对所有的利益相关者负责，行使组织的决策权和控制权。然而，操作上讲，社会不可能为非公募基金会选择一个理事会。也就是说，在委托代理中，出现所有者缺位。

为鼓励社会力量参与公益事业，《基金会章程示范文本》赋予主要捐赠人、发起人和业务主管单位共同具有分别提名并共同协商确定理事的权利。实地调研发现，非公募基金会的理事大都是由资金引入者召集和动员而来的。那么，既然钱是资金引入者找来的，理

事也大多是资金引入者的亲朋好友或者公司员工，处于人情世故方面的考虑，在理事会的运作过程，其他理事大都比较尊重资金引入者的意愿。另外，非公募基金会领域目前还缺乏行业文化，没有一套深入人心的价值和规范。理事大都是来帮帮忙的心态，而没有代表整个社会来管理这些公共资源的意识和观念。

M 基金会章程中对于理事有“优先资格”的规定，即赋予出资人进入最高决策机构进行决策的权利。M 基金会章程规定：基金会主要赞助人或巨额捐助者、基金会主要捐赠方的法人代表具有成为基金会理事的优先资格，虽然由于资金来源还未多元化没有被实践，但说明理事们普遍认为应当赋予出资人一定的决策权。

M 基金会：“非公募基金会像一个合资公司一样，出钱的人应该有发言权，或者说是治理权。”

M 基金会：“我是机构的员工，基金会的工作是公司 CSR 的延伸，基金会是出资人个人理想和企业文化的一个延伸，出资人的想法代表了整个企业的精神，企业的精神体现在我们基金会上。我们作为企业的基金会，而企业作为我们的资助方，我们有义务向企业进行汇报，包括我们基金会的动态，每两个月出一个简报性的东西，通过它将这些简报发给集团的员工。另外，就是资助方它资助了这个基金会，它有一定的需求，它的需求是，除了知道你在做什么，你花了多少钱，取得了什么样的成果之外，还需要你能结合公司战略和企业文化，要有一定的关联。比如，企业规定员工每年有 4 天做公益事业假期，那出口肯定是走我们这儿，因为我们是一个公益机构，我们就要提供给他们一个这样的平台，能让员工有机会参与到我们这种公益活动中来。”

G₂ 基金会：“与其他基金会相比，虽然我们的治理算是好的，但是，有时候不出钱的理事会想，人家把自己的钱拿出来做公益，不容易。在这年头，有多少这样的好人？因此，有些问题，我们也不大挑战，或者我们找比较合适的方式沟通。”

因此，由于操作上社会不可能为机构选定一个理事会，第一次委托代理中会不可避免地出现严重的所有者缺位问题，致使公益基金会为私人控制。

资金是非公募基金会最核心的资源，是非公募基金会必要的生存基础，非公募基金会
对资金高度依赖，进而对资金引入者产生高度依赖，这是造成非公募基金会的资金引入者主导内部决策的重要原因。

非公募基金会是指利用捐赠人捐赠的财产成立，从事公益事业，不向公众募集资金的基金会。与公募基金会相比，非公募基金会的募捐对象有限，其日常的运作主要依靠自有资金的运作增值以及发起人自身或者其亲友的捐助资金而获得从事公益性活动的资金。2004年的《基金会管理条例》为非公募基金会的出现提供了宽松的政策环境，相对公募基金会的监管条件相对比较宽松，只要有人发起，只需在民政部门备案注册即可，不需要相关部门批准。公募基金会的“起始门槛”是800万元，与此相对，非公募基金会的地方登记原始基金只需200万元，即便是在民政部登记，也只有2000万元的门槛。低门槛使得非公募基金会很容易产生，但是，随后的问题却是非公募基金会必须面对的。资金是非公募基金会最核心的资源，是非公募基金会必要的生存基础，非公募基金会
对资金高度依赖，加上刚成立的非公募基金会自有资金的增值能力还不具备，对资金引入者产生高度依赖。

由企业家发起的A₁基金会、A₂基金会，由企业发起的F基金会、G₁基金会、G₂基金会、G₃基金会、H基金会、I基金会，以及由企业家和企业共同发起发起的M基金会，他们为基金会直接提供资金。其他类别的基金会则靠社会关系、声望、机构品牌筹集资金。无论哪种筹资注入方式，非公募基金会
对资金的依赖相对公募基金会更有局限性。例如，目前由企业发起的非公募基金会，对企业的依赖过大，离开企业就无法生存。围绕非公募基金会自身的可持续性的资金来源问题已开始引起重视。

G1基金会：“基金会的治理与上市公司的治理一样，刚开始的时候很艰难，因为先要考虑生存，我们会依附集团很多，3-5年基金会成熟了，让它依附，它都不愿意依附了。”

G3基金会：“我们是企业出资建立的基金会，企业来的钱很重要，我们对企业的依赖度非常大。我们的公益项目需要配合我们企业的CSR。当然，我不认为基金会配合企业的CSR有什么问题，只要把钱花好，保证安全，保证公益方向就可以。”

资源依赖理论认为，当组织无法生产自身所需要的所有资源时，组织必须在他所处的环境中获取生存所需的资源。而资源取得的方式可以通过交换、交易或是权力的控制关系实现。组织在资源无法自足的情况下，必然会与环境中的其他组织产生依赖关系。一个组织对另一个组织的依赖程度取决于三个决定性因素：资源对于组织生存的重要性；组织内部或外部一个特定群体获得或处理资源使用的程度；替代性资源来源的存在程度。如果一个组织非常需要一种专门知识，而这种知识在这个组织中又非常稀缺，并且不存在可替代的知识来源，那么这个组织将会高度依赖掌握这种知识的其他组织。

对于非公募基金会而言，资金直接影响着基金会的生存状况，基金会因对资金依赖而产生对资金引入者的依赖。同时，非公募基金会现在还没有建立强有力的机构品牌，实现资金来源的自主性和多元化，其替代性资源来源短缺，只能依靠少数人提供其生存所需要的资源。这是造成非公募基金会的资金引入者主导内部决策的重要原因。

直接注入资金者与非直接注入资金者都能为非公募基金会带来资金。与直接注入资金者相比，非直接注入资金者的社会资本可转化为经济资本，使得非公募基金会对他们同样高度依赖。

布迪厄的资本转化理论认为，人们参与社会竞争时可供凭借的资本有三种基本类型（曹国新，2005）：经济资本、文化资本和社会资本。其中，（1）经济资本是基础性的资本类型，它包括物质资源、自然资本、金融资本等，可以立即直接转换为金钱。（2）文化资本有文化能力、文化产品和文化制度三种形式，特纳将布迪厄德文化资本总结为“那些非正式的人际交往技巧、习惯、态度、语言风格、教育素质、品味与生活方式”。在某些条件下，文化资本能够转化为经济资本，这一转化是以教育体制的形式制度化的。（3）社会资本，在一定条件下，也可以转换成经济资本。这三种形式的分离蕴含着不同资本之间的转换可能性。

从我们调研的 18 个案例中，为基金会直接引入经济资本的类型包括由企业家发起的 A₁ 基金会、A₂ 基金会，由企业发起的 E 基金会、F 基金会、G₁ 基金会、G₂ 基金会、G₃ 基金会、H 基金会、I 基金会，以及由企业家和企业共同发起的 M 基金会，他们为基金会直接提供了经济资本。B 基金会、C₁ 基金会和 C₂ 基金会都是依靠机构创办人的社会声望来募集注册资金和日常运作经费。C₁ 基金会由 c₁₋₁ 先生发起创办，c₁₋₁ 先生在媒体、学术界以及公益领域具有一定的社会声望，他动员了一些企业家为基金会提供注册资金。C₂ 基金会以发展传统中医药和扶贫济困为己任，基金会由 c₂₋₁ 父子发起创办，两人均为著名的中医保

健专家。在行医中，结识了不少企业家， c_2-1 父子自己除了部分注册资金，并动员了一名企业家共同出资创办了 C_2 基金会。D 基金会由 $d-1$ 女士发起创办， $d-1$ 女士有着较强的政治背景，凭借这种资源，动员了一批企业家向基金会提供基金会的注册资金和日常运作资金。那些企业家或者是曾经受过 $d-1$ 女士的帮助，或者希望将来能够获得 $d-1$ 女士的关照，愿意提供资金给 D 基金会。K 基金会具有一定的经济自给能力，同时也通过创办机构的名人效应筹集资金。L 基金会通过一定的社会声望筹集资金。 J_1 基金会、 J_2 基金会均通过创办者（大学、中学）所具有的社会资本进行筹资。

因此，非公募基金会的资金来源除了直接注入资金外，非直接注入资金者的社会资本转化为经济资本，向基金会注入资金。图 5-2 展示了社会资本向经济资本转化的状况。

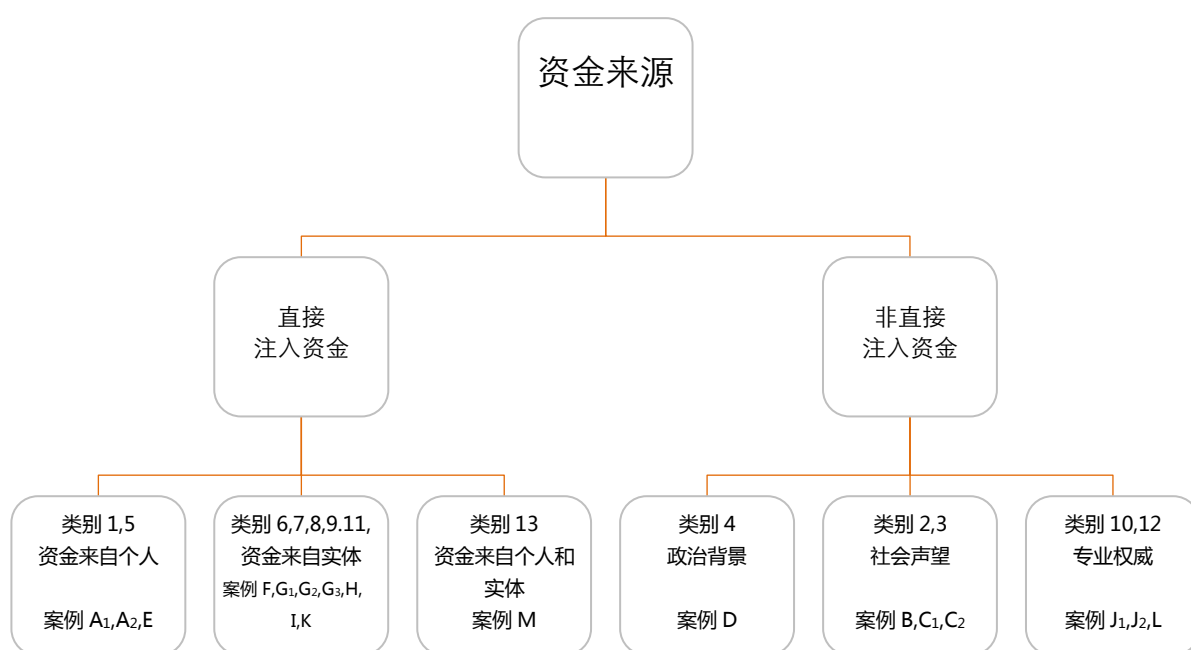


图 5-2 社会资本向经济资本转化

C_2 基金会：“现在基金会也靠我的关系网，我过去积累的关系现在能用得上。朋友们都问，什么时候需要帮忙，说一声就行，钱直接打到基金会做公益。”

从前面的分析看出，非公募基金会的非直接资金注入者的社会资本可转化为经济资本，为基金会注入资金。基金会对这些引入资金者——具有社会资本的人同样高度依赖，在决策方面，他们具有很大的影响力和发言权，影响内部治理模式。

2 非公募基金会的的外部环境对非公募基金会内部治理的影响

理事素质不高，缺乏责任心；非公募基金会刚刚起步；法律监督不到位；行业自律差；社会问责缺失；非公募基金会内部治理不够关注。

尽管“非公募基金会的独立性没有‘官办’基金会的‘先天不足’。它们与政府之间没有财产上的纠葛，也无人事上的交错。《基金会管理条例》为非公募基金会确保其独立性并实现以理事会为决策核心的有效治理提供了法律依据”（徐永光，2009），但当前的情况下，非公募基金会没有了政府相关部门的掣肘，却被资金引入者所主导。这与中国大陆非公募基金会的的外部环境以及非公募基金会处于起步阶段的现状不无关系。

改革开放政策实施后，经济领域中的市场化改革确立了市场的主导地位，带来了国家与社会分离。私域获得了较为充分地解放，社会领域的有限开放使得公共领域获得了“半自由化”。中国的第三部门由此获得了迅猛发展。但相对于西方而言，中国第三部门的发展水平仍处于较低的水平。

非公募基金会从2004年6月1日《基金会管理条例》正式实施到现在，如果不算2004年6月以前成立的基金会，其发展历史只有6年。可以说，中国大陆非公募基金会刚刚起步，整体发展水平还处于比较低的阶段，对非公募基金会的内部治理认识不足，法律监管不到位，行业自律非常差，社会问责缺失，理事素质不高，缺乏责任心。《2008中国非公募基金会发展报告》在检讨中国非公募基金会发展状况时提到的五个方面的问题之一，就是“内部治理存在诸多问题”。

在本项目的调研过程中，当调研团队请被访者谈一下对“治理”的认识和理解的时候，被访者的回答参差不齐，一些非公募基金会的从业者，甚至理事对治理的认识不是很清晰。归纳起来，对治理的认识主要表现为三种情况：（1）概念模糊；（2）知道一些，但不知道其核心问题是什么；（3）知道，但不知道具体怎么操作。

调研团队除了对18家基金会进行调研外，还对一些自称为“草根”型的基金会进行了“您怎么看非公募基金会的内部治理”的调研，访到的三家基金会有两家去年在地方成立，另一家今年刚在地方成立，注册资金都是200万。他们的回答是，“我们没有那些大基金会的资金实力，我们只能靠一点关系或我们自己的钱做基金会，还得到处筹集。现在我们面临的问题是做什么，拿什么资金盘子做，而不是治理。考虑治理，现在还不是时候”，“我们的使命有了，可是我们的战略还在制定之中，考虑治理有点早”。

此外，当我们问及 18 家被访者时，“您认为哪家或哪几家内部治理比较好”的时候，被访者提到的机构屈指可数。可见，在实际中，可供非公募基金会分享的同行最佳实践或榜样并不多。

某省民间组织管理局的领导说，“我们省现在有 30 多家在注册非公募基金会，已经发现注册没多久就休眠的基金会有五家。考虑内部治理原则上肯定是基金会的必需要做的，但是，很多基金会刚起步，的确顾不过来”。“一些理事是出于面子或帮忙的心态加入理事会的，没有责任心。”

对于一个刚刚成立的机构或者一个刚刚兴起的领域来说，其创办者的地位往往非常特殊；而对于非公募基金会，资金引入者就处于这样一种位置，再加外部监管和社会问责都非常薄弱，从而使得其理事会往往被资金引入者主导。

三 讨论

针对前面的现状分析，下面从三个方面对非公募基金会的内部治理展开讨论。

1 机构品牌与治理模式的关系

当机构品牌没有建立起来时，非公募基金会会对资金引入者高度依赖。

从表 4-5 的分析结果可以看出，在我们的 18 个调研案例中，有 3 家是 2004 年之前成立的，其余 15 家是 2004 年之后成立的，其中，只有一家基金会，即 B 基金会他们的注册资金依赖于资金引入者，但日常运作经费来源已经不主要依赖于创始时的资金引入者，B 基金会主要靠机构品牌和项目品牌进行定向筹集资金。其余 17 家基金会的注册资金及日常资金来源均高度依赖于资金引入者，如表 5-2 分析结果：

表 5-2 非公募基金会的资金来源详述

资金来源 基金会	成立时间 (年)	注册资金来源 高度依赖资金引入者 (√)	日常运作经费来源 高度依赖资金引入者 (√)
A ₁	2009	√	√
A ₂	2004	√	√
B	1995	√	
C ₁	2009	√	√
C ₂	2006	√	√
D	2007	√	√
E	2007	√	√
F	2008	√	√
G ₁	2006	√	√
G ₂	2007	√	√
G ₃	2006	√	√
H	2005	√	√
I	2008	√	√
J ₁	2004	√	√
J ₂	2001	√	√
K	2006	√	√
L	1993	√	√
M	2008	√	√

D 基金会：“D 基金会于 2007 年成立，机构从一开始成立的钱就是创始人搞来的，日常筹资也靠创始人。大家看重的是创始人的背景，有企业，有企业家，有商人，当然，大家也看重基金会想做好事。钱对我们这类非公募基金会对来说最重要，没钱没法做事呀。即使一开始机构没什么项目，大家也给钱。”

G₃基金会：“G₃基金会于2004年《基金会管理条例》颁发后成立，资金引入主要来自企业，基金会对企业的依赖度非常大。从一开始创办基金会，机构的使命、愿景就由出资人确立，包括相应的战略导向和策略，他们决定一切。现在基金会对企业的依赖是天然的，我们创办时就决定了这一切。”

I基金会：“I基金会是由协会创办的，出钱的人才资格做会员，每年捐10万，连续捐10年以上成为永久会员。会员有选举权，进而也意味着、决定着他们是否具有决策权的可能。我们这家机构高度依赖资金引入者那是肯定的。不过，我们现在做的一些环境项目，或可持续项目对会员们和潜在的出资者开始有了吸引力，关注度在增加所以，我们现在已经开始对一些出资人的投入意向有所考虑，是不是与我们的理念一致。”

专栏 5-1：我国非公募基金会投资管理现状

1、基金会投资资产比例不高，资金使用效率低下

我国非公募基金会的投资比重不高，资金使用效率普遍偏低。26个全国性非公募基金会2007年资产总额达25.8亿元，但投资资产仅为12.5亿元，占资产总额的48.6%，其中13个基金会没有持有任何短期投资和长期投资资产。而国寿、凯风、腾讯、南航、陈嘉庚、苏天横河、孙治方等7个没有投资资产的基金会，货币资金占资产的比例均在96%以上，这些基金会将8.7亿元的资金存放在货币资金账户进行管理。

2、投资收益过低，资产规模缩小

我国26个全国性非公募基金会2007年的捐赠收入和投资收益两项占总收入的比例分别为78.1%和21.1%，其他合法收入和政府补贴等仅占0.8%。捐赠收入和投资收益是非公募基金最主要两项收入，收入结构呈现出过分依赖捐赠收入而忽视投资收益的特点。很多基金会收支形势严峻，资产状况恶化，实际资产价值持续下降。在2007年，有9个基金会出现净资产负增长；而香江社会救助基金会作为首家全国性非公募基金会，原始资本为香江集团捐助的5000万，2005年-2007年期间的年支出额均在1000万之上，年均收入（扣除原始资金）仅为220万，资产额由最初的近5000万降至2000多万。

3、投资委托相对盲目，违约风险较高

由于非公募基金会自身投资意识和水平不足，往往在投资委托中面临较大风险。例如，陈嘉庚科学奖基金会在2005年将3000万元原始资金全部交由中国银河证券进行投资，但因对方重组导致三年投资收益为零，险些无法收回本金。

资料来源：王崇赫，刘元友，官永建，非公募基金会投资管理模式探析——基于美国最大的20家私人基金会研究，《中国非公募基金会发展论坛2009年年会论文集》，2009年7月。

当机构品牌建立起来后，非公募基金会
对资金引入者的依赖度开始下降。

B基金会：“B基金会以b-1先生的名字命名，于1995年经中国人民银行及民政部批准注册登记，前身为“B基金委员会”。基金会的宗旨是表彰和鼓励对经济科学做出贡献的集体和个人，推动中国经济科学的繁荣和发展。由55位国家领导人及著名学者等发起成立。原始基金数额为人民币200万元，来源于b-1先生遗作稿费，以及部分国内外社团、企业、商社及个人的捐赠。基金会的登记管理机关是中华人民共和国民政部，业务主管单位是中国社会科学院。每年预算80-100万。最初，基金会的运作经费需要b-1先生的亲友出，现在出钱的人已经开始有点儿变化了，B基金会找了新的理事加入，每两年给B基金会出50万，江浙一带的企业家，每次活动出50万的也有。虽说他们是出钱的理事，但是基金会现在对出资人的依赖度在下降。在B基金会，出钱的人并不是有发言权的人，影响力很低。”

B基金会：“B基金会的理事成员有官员、经济学家、b先生的亲友，和民营企业企业家。出钱的民营企业企业家们加入到理事会中，更多是看重这家基金会的牌子，基金会设立的经济科学奖励基金社会上是很被认可的。那些专家理事都是非常有声望的经济学家、官员，他们不出钱，可他们要比出钱的人的份量大得多，出钱的人只有听的份儿。”

我们看到，资金引入者在B基金会的内部治理中的影响力很弱，基金会对资金引入者的依赖度并不大。

2004年成立的J₁基金会和2001年成立的J₂基金会分别是大学基金会和中学基金会，两家基金会成立的目的都是围绕本校发展而服务。对公众而言，或对捐赠者而言，J₁基金会和J₂基金会的机构品牌度并不高，人们捐钱给J₁基金会和J₂基金会，是因为J₁大学和J₂中学本身的声誉。因此，严格地说，J₁基金会和J₂基金会并没有自身的品牌，他们对能够为基金会带来资源，特别是资金引入者——J₁大学和J₂中学的依赖度非常高。

J₁基金会：“我们的理事觉得更像是为学校进行决策。基金会就是学校的，类似于一个部门，一个功能性的部门，更公益的部门。在基金会战略方向上，

学校基金会随着学校的方向来确定自身的定位。我们基金会只是承担一个帮助大学接受社会捐赠的职能。”

分析表明，对于学校基金会来说，社会各界，包括机关、团体（包括港、澳、台团体、海外华侨团体、国外友好团体）、企事业单位、个人之所以愿意给他们捐赠，是由于学校的影响力。学校既是基金会的发起人，又是外部资金者的吸引者。

总体来看，依靠机构品牌来募集资金的基金会是 B 基金会。图 4-4 所示说明，理事会在资金型职能的打分上，5 分的占 77.8%，4 分的占 5.6%，3 分占 16.7%。而 3 分的基金会中，A₂ 基金会是由于资金引入者控制着理事会，但其本人不在理事会里边；L 基金会由于多年没有运作，对资金需求少，仅靠自有资金的运作增值（利息收入）生存。

专栏 5-2：非公募基金会的隐患

说到非公募基金会的隐患，我认为目前非常大的问题是治理结构不健全的问题。非公募基金会完全可以成为一个独立机构，但多数没有做到，而是依附于出资人的公司。官办的 NGO 起码有形式的独立，有独立机构设置和一批专职人员。非公募基金会有的连形式上独立都没有做到，非不能也，是不为也。公司指定几个人兼管多方便。非公募基金会必须重视建立以理事会为核心的决策制度，而不是出资人个人说了算。这是第一个必须解决的问题。

资料来源：刘海英，中国 NGO 发展的第三条道路——访南都公益基金会副理事长兼秘书长徐永光，《中国发展简报》，2009 夏季刊 NO.42。

当非公募基金会建立机构品牌后，对资金引入者的依赖度相对低时，内部治理模式可能开始出现制度化的治理模式。

我们从 B 基金会的案例中看到，机构自 1995 年创办至今已经 15 年，基金会的决策权并非掌握在资金引入者手中。而是靠机构品牌进行运作，理事会的治理模式出现一定的制度化特征，理事会成员组成多元化，理事会成员共同决策。

b-1 先生在体制内有着独特的地位和影响力，b-1 先生经济科学奖目前是中国经济学界最具权威的奖项，这两方面构成了 B 基金会最大的机构品牌。奖项不是因为钱而有价值，而是因为 b-1 先生这个名字，因为 b-1 先生的名望。奖项的价值与机构筹到多少钱没有很大关系，而且，B 基金会也不是家族发起和运作的。B 基金会最重要的不是钱，而是它的影响力，钱是奔着它的影响力来的。它具备了足够的吸引力。此时，不是资金主导机构，而是资金对机构趋之若鹜。

B 基金会具有一定的官方背景、名人效应，使得 B 基金会的机构品牌走得扎实。

有关机构品牌、机构对外部资源的吸引力、机构对资金引入者的依赖度、机构对资金的依赖而引发的风险，以及相关的内部治理模式之间的关系见图 5-3。需要说明的是，对于非公募基金会而言，未来的趋势有的可能会显示为资金引入者主导的治理模式，有的可能会显示为制度化的治理模式，有的则两种模式并存。图 5-3 是非公募基金会内部治理模式动态变化图。

在我们研究的 18 个案例中，其中 A₁ 基金会、A₂ 基金会、C₁ 基金会、C₂ 基金会、D 基金会、E 基金会、F 基金会、G₁ 基金会、G₃ 基金会、H 基金会、J₁ 基金会、J₂ 基金会、K 基金会、L 基金会和 M 基金会，共 15 个案例，属于资金引入者主导的内部治理模式，占全部案例的 83.3%；B 案例属于制度化的治理模式，在总案例中所占比例为 5.6%；I 基金会和 G₂ 基金会案例仍然是资金主导的治理模式，但开始显示出制度化治理模式的一些特征，然而，也并不很明显，占总数的 11.1%。总之，94.4% 的个案属于资源引入者主导的内部治理模式。

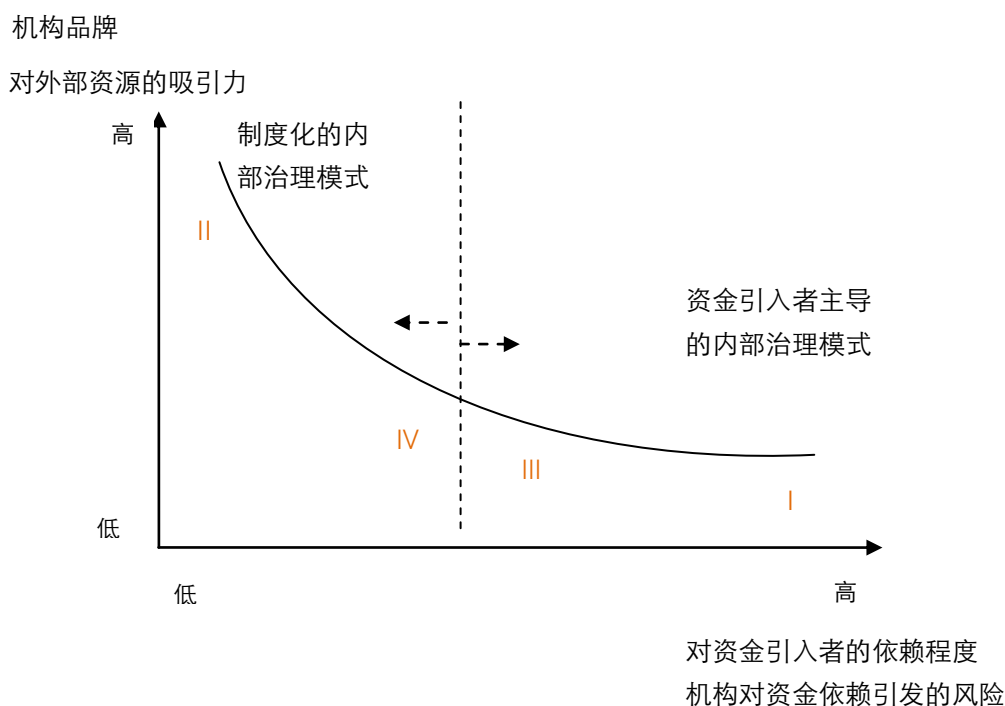


图 5-3 非公募基金会内部治理模式的动态变化图

从我们分析的 18 个案例获得的一手资料及二手资料，以及对其他非公募基金会的二手资料分析发现，当非公募基金会在未建立机构品牌时，因对资金引入者高度依赖，其内部治理模式是资金引入者主导的治理模式。同时，由于机构品牌低，外界不愿意把资源投入到该机构，机构对外部资源的吸引力也低。当非公募基金会建立机构品牌时，对资金引入者的依赖度相对降低，内部治理模式可能会开始出现制度化的治理模式。同时，由于机构品牌高，外界愿意把资源投入到该机构，机构对外部资源有着强烈的吸引力。

未来，机构内部治理模式可能会有四类情况：

- I 类：有的机构是资金引入者主导的内部治理模式；
- II 类：有的机构是制度化的内部治理模式；
- III 类：有的机构以资金引入者主导的内部治理模式为主，以制度化的内部治理模式为辅；
- IV 类：有的机构以资金引入者主导的内部治理模式为辅，制度化的内部治理模式为主。

目前，我们调研的 18 个案例中，除了 B 案例属于 II 类情况，大部分属于 I 类情况，当然，少数开始出现 III 类的情况，IV 类情况还没有见到。

此外，当机构的品牌低，而机构对资金引入者的依赖度高时，机构在资金方面存在很大的风险，一旦资金引入者出现变故，高度依赖资金引入者的机构就会面临着较高的生存和发展的风险。王崇赫等人（2009）的研究结果发现，当前中国的非公募基金会投资管理水平较低，自有资金的保值增值能力较差。具体表现为：1、参与投资活动的非公募基金会偏少，资金使用效率普遍偏低；2、投资受益少，保值增值困难；3、投资委托相对盲目，违约风险较高。既然机构无法靠保值增值获得日常运作资金，就只能依赖资金引入者。

2 发展阶段与内部治理的关系

作为非公募基金会有机整体的一部分，非公募基金会的内部治理将随着非公募基金会自身的发展而发展。

自 2004 以来，非公募基金会发展迅速，增长势头已经超过公募基金会，2009 年底已有 846 家。非公募基金会的的发展正处于起飞的初期阶段，可以预测，数年内非公募基金会数量上还会呈现强劲的增长势头。与此同时，非公募基金会自身的能力、作用、影响力也会增强。用徐永光的话说，这与世界上各国基金会的发展规律基本吻合。

由于非公募基金会可以自主地确定基金会的使命与愿景，确定公益项目和善款资助方向，很大程度上可以覆盖过去政府未覆盖到的领域和地域，随着公益需求的增强，对慈善资源的有效利用，对非公募基金会的角色要求也会越来越强。

非公募基金会必然会向前发展。那么，在此过程中，作为非公募基金会发展中的有机整体的一部分——内部治理，也将随着发展。

Mathiasen(1990)与 Wood(1992)对于非营利组织的理事会发展，提出了生命周期的概念。他们认为非营利组织中的理事会其发展历程与人类成长的过程极为相似，就如同人类成长从出生、青少年、成年到老年期一样，理事会也会随着时间的演进及组织的发展从青涩步向成熟再到衰老。Mathiasen 把非营利组织理事会的生命周期分为三个阶段：（1）志愿者组成的理事会。此时，理事们主要是‘跟随领导’，像拉拉队一样，没有任务取向的角色。如果是多人组建的基金会，成员也是组织的志愿服务者。这两种初创期的理事会特点是，同质性高，对使命认同，想法颇为一致，但规模不大，且是非正式的结构。（2）志愿者治理的理事会。在此阶段，理事会转变为具有治理功能、规划、监督经费的作用，

以及强调组织的公信力。组织机构开始正式化，出现常设的各类委员会，理事们不再是“加入”的概念，而是投入、参与的概念，成员多元化，募款的角色加重。（3）制度化（筹款）的理事会。此时，理事会的功能更明确，下设的各类委员会成为理事成员工作的重心。权力向秘书处下放得更多。

在调研中，我们发现，一些非公募基金会的事会功能逐渐完善，理事会与秘书处的界限越来越清晰，理事会成员开始多元化，理事积极扮演起了自身的角色。

基金会：“我们现在有各种委员会，由理事会成员各自牵头，比如，项目委员会、资助委员会、财务委员会、国际合作委员、会员委员会，它们不是权力机构，是工作指导机构，但有权力游说理事会，是与秘书处的衔接机构。理事会可以放权这些委员会，进行日常决策。秘书处的空间比较大，理论上权力空间不可能那么大，对于一个不成熟的机构，需要不断寻求新的方法，秘书处探索的空间和影响决策的空间是非常大的。”

根据我们的研究，我们把理事会的发展分为三个阶段，如图 5-4 非公募基金会理事会的发展阶段模型。第一阶段是初创期，此时，理事大多来自资金引入者，理事不重视自身的角色，理事会上不进行实质性的讨论和分享；第二阶段为过渡期，在这一阶段，理事会逐步引入外部理事，理事开始重视自身的角色，理事会上共同讨论和分享，但不发挥共同决策的职能；第三阶段是制度化期，在这个时期，理事成员多元化，理事重视自身的角色，理事会上充分讨论和分享，共同决策。



图 5-4 非公募基金会理事会的发展阶段模型

3 外部问责对内部治理的影响

随着法律法规的完善，政府监督力度的加强，以及媒体和公众对非公募基金会的关注和问责，非公募基金会开始考虑机构的形象、透明度，并开始关注内部治理。

2009年《中青网》展开“谁到底是我们值得信赖的NGO”的讨论。文章提到，曾向80多位NGO的领导人、资深人士、志愿者，新闻记者及政府官员，发出一个简单的问卷：“你认为中国最优秀的10家NGO（特指非公募基金会类组织）是谁？你认为优秀的5家非公募基金会是谁？”。根据收回来的60多份问卷，作者列出了被提名最多的15家NGO与基金会，然后对这些组织进行透明度分析。文章作者指出，只发现1基金会在自己的官方网站上了公开了财务信息。作者进而指出，“大众也会一样对NGO透明度的期待与日俱增，NGO领导人可能必须尽快明白他们应该遵循什么样的标准。在一个博客无处不在，充斥着人肉搜索的时代，试图掩饰真相不仅将变得困难，而且很可能激怒公众，也会让政府采取更为严厉的措施。透明，正如一些有远见的NGO领导人意识的那样，是一个与所有利益相关方建立信任关系的有力工具，不要浪费了它。”

随着法律法规的完善，政府监督力度的加强以及媒体和公众对非公募基金会的关注和问责，非公募基金会开始考虑机构的形象、透明度，并开始关注内部治理。我们在访谈过程中发现，绝大多数非公募基金会也开始意识到大众以及媒体对非公募基金会越来越关注，G₁、G₃基金会的被访者说，“我们的出资企业不仅仅关注自己的社会责任，我们基金会也开始关注基金会在公众心目中的形象。”

发展较快的基金会开始考虑如何通过建立完善的理事会，如果通过合理的决策程序和方式，产生良好的决策效果。这是非公募基金会未来肯定要经由的路径。

哪种治理模式为好，不同的机构有不同的理解。

1基金会：“我们的理事是由会员产生的，我们的会员是出资方，我们的会员已经100多了，我们要向他们汇报。当我们向我们这100多个会员公布信息的时候，相当于在向公众公布。一旦形成公布的机制，我们就得把每个细

节做得最好。不过，我们需要沟通、交代的人太多，沟通成本高，产生误解的几率也大。

G3基金会：“我们的理事会比较单一，基本是基金会的出资企业来的，未来是否引入其他理事，还不好说，当然，它也许是一个方向。包括提升秘书处的专业能力，强化理事会与秘书处的界限。但是有时候也不见得好。比如，一些事情需要处理的时候，如果理事会组成比较单一，理事们之间的沟通成本低，沟通顺畅，沟通效率高，可以迅速做出判断，做出调整。不会扯皮。”

“秘书处权力大小并不重要，权力大，如果有能力执行好项目也不错。当秘书处权力小的时候，由理事会决定大的项目的执行，风险低。向秘书处授多大的权可以慢慢来。”

由此看来，尽管公众和媒体开始关注非公募基金会，但是由资金引入者主导的治理模式仍然是非公募基金会内部治理模式的突出表现。

“2010年中国非公募基金会发展论坛”以及新成立的基金会中心网都力推非公募基金会的信息披露，掀起了行业自律的热潮。随着行业自律的推动以及公众对非公募基金会的关注，未来，非公募基金会的内部治理也将会作为信息披露中的核心内容。随着非公募基金会对自身品牌的关注，非公募基金会目前在机构品牌不够强的情况下以资金引入者主导的内部治理模式，是否会转向包括制度化治理模式在内的两种模式俱有，或转向制度化治理模式，还不确定。

当然，如前所述，资金引入者主导模式的存在，有着一定的理由，也有其一定的合理性。在非公募基金会中，我们看到，有人在非常用心地关注着公益资金的使用，在千方百计地筹钱做事。同时，大部分资金引入者有着深厚的企业从业经历，他们的企业管理模式、管理理念、做事追求效率的工作作风业已带入非公募基金会，为非公募基金会带来了一股新的气息。

同时，在已有的案例中，我们没有发现公募基金会普遍存在的问题——内部人控制非公募基金会。内部人控制在企业和公募基金会中普遍存在，然而在非公募基金会中，资金引入者的强势使得内部人控制这一棘手的难题得到了解决。

钱是谁弄来的，谁就说了算。中国非公募基金会内部治理模式一定程度上可以用一句话来概括，那就是：资金支配治理结构，反映到具体的人格化后，就是资金引入者主导治理。

专栏 5-3：有关基金会的独立性和公信力

基金会作为独立的民事主体，其意思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，基金会作为社会公器，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，基金会逐渐式微，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。条例实现了这两项价值的协调和平衡。

保障基金会的独立性，尤其是决策机构的自主性：立法目的开宗明义，维护基金会的合法权益（第一条）。避免基金会沦为权力的工具或者金钱的奴仆。理事会是基金会的决策机构，依法行使章程规定的职权，章程的修改、主要负责人的选举罢、重大募捐及投资活动的决策以及基金会的分立合并等重要事项的决议，必须满足两个复杂多数方为有效（第二十一条）。集体的决策，可以抵制“上级”的意气指使，也可以避免个人的专断任性，使得基金会获得真正的法人意思自治和自由。基金会的财产及其他收入受法律保护，任何单位和个人不得私分、侵占、挪用，否则将课以严厉的法律责任（第二十七条、第四十三条），从而保障基金会不但意思自由，而且“血肉”无损。

资料来源：朱卫国：基金会管理条例评析，国务院法制办网站，
<http://www.chinalaw.gov.cn/article/dfxx/zffzyj/200403/20040300029062.shtml>。

毫无疑问，资金是影响治理结构的重要因素，但资金只是影响权力分配的重要因素，不是唯一因素。基金会整体越发达，治理结构越完善，一枝独秀的情况越少，资金主导越弱。

非公募基金会属于整个社会所有。非公募基金会不是发起人、捐赠者的私有财产，也不是附庸。捐赠人丧失对组织的所有权和控制权是合理的、天经地义的，这正是公益组织治理要追求的境界。

理事会应该代表公共利益，而不是出资者的利益，去行使决策权力。在实际操作中，资金引入者主导话语权，如果其公益目的不够纯粹，就可能导致理事会很难做出符合公益性的决策。在这种情况下，非公募基金会被资金所主导，其社会价值将产生瑕疵，难以成为合格的社会公器，有悖于公益的本质。

我们不希望马克思、葛兰西、哈贝马斯等批判理论家所说的那样，非公募基金会是资本、财富在征服了经济领域之后，再把手伸向社会领域和文化领域的组织。一旦如此，社会公益就成为了资本扩大影响力和控制能力的新方式和新载体。哈贝马斯提出了“公共领

域的殖民化”理论，结合中国现实，我们也有理由担忧，作为“非政府的”、“非营利的”公共领域不仅要抵御来自“政府”的殖民统治，还要抵抗来自“金钱”的殖民统治。第三部门原本是反抗“市场暴政”的重要力量，随着私人资本的“侵入”有可能改变它的这一“良性功能”。

一 非公募基金会内部治理的意义所在

随着第三部门的发展壮大,非营利组织的治理问题逐渐成为社会各界关注的焦点,而非公募基金会的治理问题随着近几年非公募基金会的迅速崛起,也被提上了议事日程。就治理而言,一般包括内部治理和外部治理。其中,内部治理是治理中最核心的部分,而内部治理最重要的是理事会的治理。

作为社会公有的非营利组织,理事会作为社会的受托人,经法律授权成为非公募基金会法定的决策机构。理事会肩负着社会委托的重要使命,它是非公募基金会的神经中枢,控制着机构的决策和运作。有效的内部治理决定了组织有更高的效力。

有效的内部治理为非公募基金会规定正确的目标。理事会最根本的责任在于代表社会制定所属组织的使命和目标。正确的使命和目标可以指导组织做好长期规划,帮助理事会和员工正确地决策,以及指导志愿者恰当地发挥主动性。它同时能指导组织在资源有限的情况下如何对不同的工作进行有限排序。理事会以使命为标准,评估组织项目的绩效,确保在组织运作不偏离其目的(NPO信息咨询中心,2008)。

有效的内部治理能够保障非公募基金会按照正确的方式追求正确的目标。有了正确的目标还需要把目标转为可操作化的方式,并使用正确的方式去实现它。有效的内部治理可以进行全面有效的规划,并组织协调秘书处有效地执行。

有效的内部治理能够为非公募基金赢得公信力。非公募基金会作为公益组织，担负着公益使命，享受着优惠的税收政策，汇集着丰富的社会资源，赢得了崇高的社会声誉。因此，基金会作为社会公器，应当对国家、社会，对捐助人和受益人有所交代。忽视基金会的公信力保障，基金会会走样，会成为权力或者金钱的奴隶，甚至沦为犯罪的工具（朱卫国，2005）。徐永光在博客中写道：“非营利组织不是政府，没有政府的权力；非营利组织不是企业，自己并不生财；它的生存和发展只能依赖社会的信任，得到社会的支持。公众对非营利组织的期待远高于对企业的期待……当非营利组织被认为表现不负责任或在道德上有问题的时候，公众的反应会非常迅速：产生背叛感，破坏信任。……我国民间组织的发展还处在初级阶段，面临的成长风险在所难免，无论如何，道德风险必须是零。因为道德是公众信任的底线，是你的命根子。有了信任，没有钱可以有钱；失去了信任，有了钱也会衰败。”作为一个公益组织，失去了公信力，也就失去了作为公益机构存在的价值。有效的内部治理可以确保组织守法，道德诚信，从而赢得组织的公信力。

二 非公募基金会内部治理需倡导什么

内部治理的目的是在基金会内部建立一个有权力制衡的运行有效的能够贯彻基金会宗旨的治理结构（金锦萍，2005）。作为非公募基金会的决策机构，理事会要根据章程、宗旨、运行方式、议事规则，来进行基金会日常事务的决策执行和管理，并且在运行过程中不断地强调非公募基金会的宗旨、使命和目标来增加团队的凝聚力。

海外的基金会起步较早，一些著名的基金会甚至有着上百年的历史，已经形成了一套比较成熟社会共识和管理体制。而对于中国的基金会而言，特别是非公募基金会，除了少量是在2004年以前成立，大部分是《基金会管理条例》颁布之后陆续成立的，成立时间普遍不到7年，还出发展的初级阶段。那么，针对当前中国的非公募基金会发展现状，非公募基金会内部治理指应该倡导什么样的原则，才能推动非公募基金会健康发展，促进社会力量参与社会公益事业？

1 独立

基金会作为独立的民事主体，其意思自治和独立当属自然。根据《公益事业捐赠法》，捐资者一经将财产捐出，便失去了对捐赠财产的所有权，即便基金会不经捐赠者的同意而改变捐赠财产的性质和用途的，捐赠者也不能要求将捐赠财产返回捐赠者，而是由县级以

上人民政府有关部门责令基金会改正，给予警告。拒不改正的，经征求捐赠人的意见，由县级以上人民政府将捐赠财产交由与其宗旨相似的其他公益性社会组织。这表明基金会的财产不属于国家所有，国家不能无偿地调拨和征用；基金会的财产不属于基金会理事会成员或工作人员，理事会成员只是代行社会管理基金会的财产，工作人员是基金会的雇员，从基金会领取应得的工资和福利；基金会的财产不属于捐赠者，其捐赠的财产从捐赠之日起所有权就已经发生转移（刘忠祥，2009）。

作为一个独立的民事主体的决策机构，非公募基金会理事会因责任和义务而需抵抗来自组织内、外的压力，作出独立的决策。基金会法人治理的首要问题是：基金会对谁负责？基金会如何处理好公益产权？

刘忠祥：“基金会独立于业务主管单位，独立于出资人，才能真正实现理想的治理。通过治理，我希望基金会不是被出资人所控制，真正有自己的理念，有自己的一套治理方式，来促使他的长远发展。”

徐永光：“非公募基金会在建立以理事会为核心的治理结构方面，业务主管部门干预较少，独立性有了保障。南都公益基金会业务主管单位是民政部，双方以《备忘录》形式约定：民政部推荐的理事、监事（各一名），与基金会其他理事、监事享有同等的权利和义务，不能利用业务主管单位的身份干扰基金会正常工作。上述约定，使《基金会管理条例》关于“理事会是基金会的决策机构，依法行使章程规定的职权”的规定切实得到了落实。”

非公募基金会一定程度上突破了业务主管单位对组织的控制，不用在业务主管单位及理事会到底谁说了算之间纠葛，但是，引入资源者（包括个人和实体）对基金会的控制却需面对。非公募基金会必须依法建立独立的理事会，实行机构的公共治理。“非公募基金会的财产属于社会公共财产，如果不能确保每一笔资金的使用都公开、透明，公正、廉洁、高效……，那么，就算‘先天’条件再好，也会被‘后天不良’糟蹋”，徐永光说。

2 专业

非公募基金会是一类组织实体，运作好这样的组织需要专业的视角和专业的能力。非公募基金会的许多理事是社会精英，其中一部分是优秀的企业家，他们已经在聚财之道上证明了成功。然而，当面临如何散财这个议题时，他们最终发现，散财之道与聚财之道相比，理念不同、工作方式不同、对象不同。在做公益的过程中，人们逐渐明白，术业有专攻，做公益需要有专业的人士来做专业的事，“做好事也要精益求精（赫兹琳杰等，2000）”。

创办者（包括个体和实体）不能自己说了算，非公募基金会应该寻求专业团队来管理，而不是寻找自己认为“用得惯”、“用得放心”的人来管理。

所谓专业是指实现组织远景和宗旨而应拥有的筹措和管理社会资源所需要的专业，与此相关的基本能力叫专业能力。理事会是基金会组织的决策核心和权力中枢，作为基金会组织的掌舵人，负责实现组织的重大使命，对组织的成败负最终的责任，对整个组织握有最大的控制权，没有专业的视角和专业的能力何以实现这一切？与此同时，基金会的具体执行机构——秘书处是基金会日常运营的主要推进者，它将如何组成，发挥何种功能，如何使理事会的决策具体化，也是理事会必须考虑的。

非公募基金会现处于发育阶段，治理能力的作用尤为重要，一个机构的基本生存问题和长远战略的设计关键是组织的治理。实施有效的内部治理将有助于组织有效地动员社会资源。内部治理的关键是作为组织的领导人能否最大限度地调动组织所有相关人员的积极性，分享机构的理念、宗旨和价值。因此，理事会作为受托者，需尽可能地设计激励约束机制，促使内部职业化工作人员努力完成工作。

3 高效

非公募基金会需同时追求效率与目标，实现公益资源配置的合理化。追求效率和目标是任何类型的组织都面临的问题。美国独立部门资深总裁斯拉茨指出，在需求不断扩大、竞争日益激烈的社会中，非营利组织证明其效率的能力，直接影响到社会是否乐于为这些组织提供条件。

从管理学的角度看，绩效是组织期望的结果，是组织为实现其目标而展现在不同层面上的有效输出。而组织的高效需从各个方面予以支持。从社会学的角度上看，绩效意味着每一个社会成员按照社会分工所确定的角色承担他的那一份职责。

目前，非公募基金会组织绩效的追求有两种明显的错误导向：第一种对组织绩效漠不关心，认为只要不偏离组织使命就可以；第二种过分追求其他绩效，但偏离组织使命。

这两种情况都不是非公募基金会内部治理应该达到的目标。前者是非营利组织一贯存在的问题，“只问耕耘，不问收获”。后者主要是随着企业开始大规模参与公益，出现企业类基金会，企业的一些理念和方式方法被引入到非公募基金会的内部治理中，但由于一些机构不能很好地加以运用，常常使得组织绩效以配合企业绩效为目的，而偏离了组织建立之初的公益使命。一个有效的内部治理应该是以组织使命为导向，追求卓越的组织绩效。

朱卫国：理想的基金会的内部治理结构，应当能够实现以下几个方面的功能：1、确保基金会的独立性。基金会必须在法律规定和章程确定的空间内，自主决策，不受外部意志的干扰。无论这些干扰来自于政府、发起人还是大额捐赠人。这些外部的力量不是不能对基金会施加影响，但都必须通过法定或者约定的途径，以对话的方式来实现，

而不能导致基金会意思自治的丧失或者短路。2、内部决策、执行和监督机构权责配置的合理以及效用的最大化。这需要基金会章程的大手笔，目前有些基金会在此方面已经有比较远见。3、明确各种可能的利益冲突规则，确保基金会理事、监事以及高级执行人员的尽职与忠诚。

与公募基金会比较，非公募基金会的包袱轻，在塑造自身内部治理结构方面的能动作空间更大。这需要发起人的自觉和远见。我相信真正想干大事情的发起人，更有魄力和胸襟去追求一个纯粹的理想。而这样塑造出来的基金会，也就会更有竞争力和前途。

三 对《基金会管理条例》中有关非公募基金会内部治理规定的解读

1988年，国务院颁布了《基金会管理办法》，共14条，1000余字。《基金会管理办法》更关注的是资金的监管及其对金融市场的影响。

为了适应社会的需要，2004年，国务院制定了《基金会管理条例》，同时废止了《基金会管理办法》。新条例体现了新的理念，设定了新的制度。《基金会管理条例》对基金会的组织形式、内部决策程序、财务会计制度、资产使用管理、社会监督机制等诸多问题进行了规范。内部治理的有关规定是《基金会管理条例》的主要亮点之一。

金锦萍认为，与《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》相比，《基金会管理条例》“在内部治理这块儿下得功夫是最大的，比如说它在章程里面要求有类似的规定，在具体规则上面理事会的构成里面近亲属的人数限制，第二个就是在获得报酬方面也有规定，第三个是对相关利益交易的规定，第四个是一些法定代表人的兼职规定等。还有一点，关于理事会的构成这块儿，要求有人数的限制，这个规定也是比较好的，所以说条例基本上（对内部治理）有一些初具雏形的规定。”

2004年6月1日开始实施的《基金会管理条例》开宗明义指出，“为了规范基金会的组织和活动，维护基金会、捐赠人和受益人的合法权益，促进社会力量参与公益事业，制定本条例。”《基金会管理条例》是规范基金会运作的具有法律效力的强制性法规，同时它也对非公募基金会内部治理规范健康发展起着积极引导的作用。《基金会管理条例》规定了非公募基金会内部治理的底线，指明了非公募基金会内部治理规范运作的方向，具有较高的权威性。

根据《基金会管理条例》中有关非公募基金会的内部治理的相关规定，我们归纳如下：

(1) 理事会是内部治理的主体，拥有最高决策权

《基金会管理条例》确定了理事会是基金会的决策机构，依法行使章程规定的职权。因此，对于理事会进行的功能定位要求基金会的理事会对机构的战略方向、重大决策行使决策权。

(2) 实行民主、集中的决策程序，防止个人或个别人控制

《基金会管理条例》规定，理事会设理事长、副理事长和秘书长，从理事中选举产生，理事长是基金会的法定代表人。此外，理事会是基金会的决策机构，而决策需经由理事组织的理事会通过，基金会重要事项的决议，须经出席理事表决，三分之二以上通过方为有效。重要事项是：章程的修改，选举或者罢免理事长、副理事长、秘书长；章程规定的重大募集、投资活动；基金会的分立、合并。

(3) 明确理事会与执行层的权力划分

理事会是基金会的权力核心，控制执行层。理事会负责聘用、评估、辞退秘书长。执行层受理事会委托，对组织进行管理，向理事会汇报。

(4) 设立内部监督机制，防止滥用职权，保障财物安全与透明，保障理事会职能的发挥

《基金会管理条例》规定，基金会设监事。监事任期与理事任期相同。理事、理事的近亲属和基金会财会人员不得兼任监事。监事依照章程规定的程序检查基金会财务和会计资料，监督理事会遵守法律和章程的情况。监事列席理事会会议，有权向理事会提出质询和建议，并应当向登记管理机关、业务主管单位以及税务、会计主管部门反映情况。

(5) 基金会为特定的公益目的而设立，防止利益冲突

《基金会管理条例》规定，基金会理事遇有个人利益与基金会利益关联时，不得参与相关事宜的决策；基金会理事、监事及其近亲属不得与其所在的基金会有任何交易行为。用私人财产设立的非公募基金会，相互间有近亲属关系的基金会理事，总数不得超过理事总人数的三分之一；其他基金会，具有近亲属关系的不得同时在理事会任职。在基金会领取报酬的理事，不得超过理事总人数的三分之一。

专栏 6-1：《理解：基金会管理条例》对《基金会管理条例》的解释

1、《基金会管理条例》有关捐赠人、出资人的权利说明

(1) 《条例》规定，基金会及其捐赠人、受益人依照法律、行政法规的规定享受税收优惠。

(2) 基金会的捐赠协议明确了具体使用方式的捐赠，根据捐赠协议的约定使用。即，《条例》充分体现了对基金会财产的保护以及对基金会和捐赠人意思自治的尊重。

(3) 基金会章程可以充分体现基金会发起人的一员，从而充分尊重了出资从事公益事业的当事人的意志。

(4) 允许有近亲属关系者同时在理事会任职，当然不得超过理事总数的 1/3。

2、《基金会管理条例》有关促进社会力量参与公益事业以及推动私域对公共事务的广泛参与的说明

公益事业是大家的事业、社会的公益，理应由全社会各方面的力量积极参与。《条例》鼓励自然人或企业等单位利用自己捐出来的资本成立基金会，使得越来越多的社会力量通过举办基金会而参与社会公益事业。《条例》提供了一个制度的渠道，培育并引导民间资本和社会力量更加积极和自主地参与社会公益事业。《条例》在基金会设立条件方面，对原始资金设立标准比公募基金会宽松；其公益支出比例也确定了不同的标准，这样有效地促进企业、个人等成立基金会，通过公益组织的形式，积极投身社会公益事业。

3、捐赠人一旦将财产捐赠出来成立基金会，该财产的所有权便不再归捐赠人所有，而成为基金会的财产。

4、理事数量及组成的规定。理事数量直接影响理事会决策过程的效率和决策本身的科学性、合理性。基金会设立的历史数量较多时，理事的组织较为多样时，理事所代表的方面可能更为广泛，理事会决策过程中有机会参考更多的意见和建议，其决策可能更加科学、合理。理事会人数少时，结构单一，理事会决策的效率会较高，但决策的科学性会有所下降。捐赠来源相对集中，公益活动的形式、频率比较固定的基金会可以设置较少数量的理事，在不影响决策合理性的前提下提高决策效率。

资料来源：国务院法制办公室，《理解：基金会管理条例》，2004年。

朱卫国处长说，“2004年的《基金会管理条例》制定时，非公募基金会的内部治理结构是条例确立规范的一个重点内容。在内部治理结构中，规范的重点是：一方面通过行政法规的强制性规定和章程来进一步明确并强化基金会决策机构的独立性，基金会如果没有一个独立的意思机构，基金会不但谈不上发展，也谈不上健康。无论理论还是实践，都在证明没有独立地位、公益使命和专业精神的决策机构，就不会有真正的基金会脱颖而出。另一方面在保持理事会独立性的同时，明确基金会内部机构的职责权界，使得决策、执行和监督的机构能够各尽职守。最后，在治理结构中，明确利益冲突的规则。这三个方面，对非公募基金会的要求都更加严格。条例实施以来，中国基金会的治理和管理都有了比较大的超越，应该说，管理上的进步也在很大程度上得益于基金会内部治理结构的塑造。非公募基金会的迅速发展，与条例要求的规范结构有直接的正关联”

综上所述，《基金会管理条例》规定了基金会理事会内部治理的几个方面：理事会拥有最高决策权，而非个人或个别人决策；理事会与执行层有清晰的责权分割；理事会决策经由民主决策程序；理事会设有监事，保障理事会的职能，财物安全与透明；理事会为公益目的服务。

我们看到，所有基金会在注册时，依照《基金会管理条例》相关规定进行准备；而在日常运作时，一些基金会基本依照其规定保证“程序”合理。

四 非公募基金会内部治理对策和建议

1 非公募基金会内部治理面临的问题

围绕本项研究中内部治理的核心问题，我们从第四章有关内部治理的研究结果，总结如下非公募基金会内部治理目前面临的几类问题：

（1）资金引入者主导理事来源和产生

非公募基金会的资金引入者对理事的产生发挥着主导作用。即使那些理事不是直接来自资金引入者所属企业或者家属，资金引入者的朋友是理事的另一大来源，有的理事会成员全部是资金引入者。目前，理事来源单一，理事组成缺乏多元性。

(2) 理事会与秘书处分权不清晰

许多非公募基金会无法做到理事会与秘书处的合理分权与分工。理事会代替秘书处行使职能，没有合理畅通的协调机制。随着机构的发展壮大，分权不清可能遭遇巨大的挑战。

(3) 理事会决策形式化

理事会决策类型无论是垄断型、寡头型，还是无权型，理事会都没有起到真正的决策作用。许多非公募基金会的理事会决策只是走过场，形式化。理事对自身职责认识模糊，仅仅扮演了举手之劳的角色。金锦萍发现，“很多理事没有意识到理事的头衔意味着什么，往往看作是一个荣誉”。理事来源的单一也使得理事会在讨论时，视角单一，讨论不充分，容易形成统一意见。资金引入者通过理事会使他的个体（或代表实体）的意志在基金会会层面得到实现。

(4) 监事虚设，没有起到保障理事会职能发挥的作用

有些监事在财务监督上发挥了较好的作用，但是保障理事会职能发挥的作用上几乎没有发挥作用。一方面，监事主要是资金引入者邀请的，而且大部分来资金引入者所属的企业，监事很难做到去纠正资金引入者的行为；另一方面，监事对自身角色认识不清，不清楚自身的功能，也不知道如何做。

(5) 理事会功能简单化

提供资金、合法性、声望是绝大部分非公募基金会理事会的功能。除此之外，咨询、决策等功能没能得到很好的发挥。理事会功能的简单化使基金会相对比较封闭，缺少开放的态度和专业性。非公募基金会主要考虑的是生存，而不是长期发展的需要。

另外，非公募基金会的注册资金和日常运作资金几乎全部来自于发起者。发起者出资或者依靠社会声望、政治背景为基金会带来资金。来自发起者以外定向募集的资金比例非常低。除了那些依靠基金会的利息收入勉强维持的基金会，其他较为活跃的基金会都不是依靠自有资金的保值增值来获得日常运作的资金。自有资金的保值增值面临两大问题：第一，一些基金会，特别是地方性基金会注册资金规模小，靠自有资金的保值增值，收入有限；第二，目前大部分的基金会在自有资金保值增值上的能力有限，无法有效的运用金融工具获得收益。这就容易导致基金会在资金上对资金引入者的依赖。

2 非公募基金会内部治理的对策与建议

有关非公募基金会内部治理的未来政策改进方向，朱处长认为，目前《基金会管理条例》正在修订过程中，而进一步优化内部治理结构，仍将是条例规范的重点内容。在增加

硬性规定的同时，条例将赋予基金会章程更大的空间，使得发起人和理事会有更大制度创新的动力和可能。

刘忠祥认为，“现在非公募基金会治理处在一个非常初级的阶段。不用说理想的状态，就是法律要求的状态，或者说基本的要求都没有实现”，“法规写得再严格，可能就挂在墙上，不去落实”。

这是非公募基金会内部治理的现实写照。当然，非公募基金会内部治理实现“有效的治理”还需时间，必须考虑到非公募基金会发展的阶段性问题。第一，就现阶段的社会需求而言，社会公共物品供给不足，需要动员全社会力量参与公益事业；另一方面，非公募基金会发展层次低，亟需规范。那么，在当前的状况下，确立一个什么样的策略才能引导和推动非公募基金会的健康成长？那就是在“发展中规范”，发展是主线，在发展这样一个动态的过程中对非公募基金会内部治理进行规范。非公募基金会的内部治理不能急于求成，否则可能会扼杀一大批潜在地愿意参与社会公益事业的社会力量，降低他们的积极性。在社会财富日益丰富的情况下，只有非公募基金会不断持续得到发展，才能尊重人们的善良愿望，保护人们的慈善热情，支持基金会的公益善举。

(1) 明确非公募基金会作为社会公器的属性

基金会是社会的基金会，理事会受社会之托，成为基金会的决策机构。《基金会管理条例》规定理事会是非公募基金会的决策机构，但并没有明确说明理事会是不是代表社会来管理基金会。这一点属性，不管是社会公众，还是基金会从业人员认识都不够，非公募基金会的资金引入者更是愿意睁一只眼，闭一只眼，静享其成。法律上应该理直气壮地明确基金会作为社会公器的属性。

非公募基金会在中国还是一个新生事物，成功的企业家或者富人，设立非公募基金会的时候没有意识到这部分财产已经发生了转移，不再属于个人财产，导致他们仍然认为钱是自己的，其意志可以继续继续在基金会体现，未来，在股权捐赠里可能会体现得更为明显。确保基金会是一个独立法人，不仅仅在法律上承担责任，更重要的它要有独立意志，它的意志需体现于章程上，体现于议事规则上。

(2) 理事来源多元化

“最理想的理事会成员应该像里奥纳多伯·达芬奇那样更多才多艺，像纳德·巴鲁克那样善于理财，还要像伊拉斯默斯那样具有学者风格。”美国非营利组织理事会中心创始人南茜·阿克塞尔罗德的一席话形象地道出了理事多元化的要求。具有多种经验和特质的人能够带来新的创意，从而提供理事会的整体思维能力。多元化不会让治理变得更加容易，但是它能改善治理（NPO 信息咨询中心，2008）。多元化的理事会还有助于提升基金会的社会公信力。

理事会中引入独立理事成员也是一种可以考虑的方向之一。建立包含独立理事在内的理事会，不受出资人控制，而为社会进行决策的决策型理事会是一个发展方向。当然，独立理事如何产生，独立理事需具备什么样的资历、公信力，需讨论和分析。

在对金锦萍副教授的访谈中，她谈到，“有关理事应负责任的问题是，理事最起码有两个义务：注意义务和忠实义务。注意义务就是说理事要尽到一个至少是要尽到一个专业人士的注意义务，对基金会的有关事项事前应当仔细阅读，对不懂的地方应当去征询他人意见，以确保其出席会议时是以一个能够胜任表决事项的身份出现的；忠实义务这一块呢，实际就涉及到利益冲突，首先理事要保证自己不要陷入利益冲突里面去，要确保自己的利益跟基金会不要有冲突，但如果不可避免的时候，需要把基金会的利益置于自身利益至上，看起来是高尚的，但其实是一个义务。还有一些义务，比如亲自出席会议等等。如果违反了这些义务后面是有责任跟着的，是要承担个人责任的。”

(3) 细化和规范议事规则

议事规则是理事会中非常重要的内容。《基金会管理条例》对议事规则作出了一些规定，但这还远远不够。实际执行中，理事会在决策过程中绝大多数没有履行民主程序。制度上需要细化议事规则，进行示范和引导。一些机构尝试借鉴罗伯特议事规则，制定了基金会理事会的议事规则。可以考虑把细化的议事规则放在章程里。包括如何开会，如何表决，如何体现投入，如何体现决策责任。确保理事负责任地投入，非常重要。

(4) 强化监事职责

同理事会一样，监事会具有独立性。它代表社会来监督理事会的据测职责的实行。监事会代表社会公众来问责理事会。绝大多数的非公募基金会的监事只担负财务监督的职能，少部分还承担了理事的功能，而保障理事会职责的行使这个功能缺失严重。《基金会管理条例》在有关监事职责的描述非常简单：“监事依照章程规定的程序检查基金会财务和会计资料，监督理事会遵守法律和章程的情况。”对于监事应该如何履行这些职责没有明确的规定。这一点需要有更加明确的说明。

(5) 建设机构品牌

重视机构品牌及项目品牌的建设，提高资金的利用效率，从而使项目及机构对利益相关方产生吸引力，降低机构对资金引入者的依赖度，增强资金引入者对机构的信任和“依赖”。这是非公募基金会需关注的内容之一。机构的形象、机构的知名度、机构的信誉，等等都是建构机构品牌的内容。

(6) 加强行业自律

要提升机构的公众形象，非公募基金会首先要从自身做起。信息透明则是行业自律的第一步。注重信息披露，特别是有关资金是如何使用的、产生了什么社会效果和什么社会价值，对社会公众有所交待。还要建立行业行为准则和规范，树立整个行业的公众形象。

(7) 引入评估机制

一个理想的评估机制应该是自我评估、政府评估和第三方评估相结合。通过评估，找出不足，加以改进；通过评估，优秀的非公募基金会，树立榜样，起到示范的作用。

自我评估首先要求理事会具有自我评估的意识，其次是自我评估的能力，最后是自我评估的执行。理事会需要不断自我反省，自我纠正。

政府是基金会天然的监管部门，具有评估的责任。徐永光说：“美国的基金会注册成立门槛很低，但政府监管特别严。”评估时政府对非公募基金会的监管体制的一个重要组成部分。政府相关部门已经开始对基金会进行评估，但评估缺少针对性，需要不断进行修正和改进。

独立的第三方评估是非公募基金会成熟的一个标志。

刘忠祥：“目前，很多非公募基金会对此没有精准的理解，只认为钱花了，至于效果怎么样不知道。可以通过评估看出这种效果的差异。以后，我们（民政部门）可能让基金会把每笔钱怎么花的、花在哪里、效果怎么样都要完整地公布出来，这样通过年检报告，不公布也不行，必须公布出来。工作报告、审计报告的格式模板是我们制定的，每年都在增加内容。我们可以通过这个让你必须把这些信息公布出来。公布出来大家都有对比了，哪个花得好、花得有战略。大家都有评判了。”

(8) 开展能力建设

交流和培训增强机构能力的一个重要途径。提供非公募基金会内部治理培训，以辨析中国非公募基金会最佳实践为主。不仅非公募基金会行业内部需要寻找培训机会完善治理结构，政府相关部门更应积极主动引导。使得理事会各成员、监事会各成员明确自身的责任和义务。理事会成员一定要保持热衷于为社会公益和互益事业服务的精神，不计较任何个人得失。不仅如此，理事会成员还要不断学习，善于创新，增强执行力和领导力。理事会要明确基金会承担社会责任的定位和理事会应当履行的职责。凡涉及发展方向、政策、财务和信息披露的决策，都必须由理事会决定，既不是由个人说了算，也不是由主管单位包办决定。监事会要充分履行《基金会管理条例》赋予的监督责任，要付出一定的时间和精力，加强对理事会的监督。

金锦萍：“培训很重要，不光是理事，对民众也要进行培训，让大家意识到这是两个不同的法律关系，让大家意识到你身为理事是一个什么样的职位。因为，我们现在对理事的误解很大，受原先官方体制下的理事的映象的影响，原来官方理事不就是举手、鼓掌，所以，我们现在就是要打造一个新型的理事形态和映象，这肯定是要做的。其次，我们要培养一大群有能力的慈善界的中介机构，能够提供各种服务，无论是法律服务，会计服务，还是说投资服务，评估服务等等都要有。所以如果有大量的中介事务可以外包的话，理事会实际上也比较轻松，但现在我们这个市场本身培育不够。再者，我们要培养一大群职业性的慈善从业人员，现在我们都不专业嘛，尤其是秘书处这一块儿，必须是职业经理人这种身份的人来做，如果那样做就比较理想了，然后坚守我们的公益宗旨，坚守我们利润不能分配的底线，其他的可以从营利领域来学习。”

(9) 加强外部问责

对所有的公益类组织来说，外部问责都是必需的。外部对非公募基金会进行有效的监督和问责，要求非公募基金会首先要透明，便于外部进行监督。让外部知道机构钱是哪里来的，钱是怎么花的，用到了哪里，都做了什么，做得怎么样。因此，需要建立信息披露的方法和机制，无论是专门的审计机构，还是公众、媒体都可以去查，这样才能持久地保证机构的公益性。

专栏 6-2：从政府的视角看非公募基金会的规范发展

近几年通过合理章程，参加基金会的理事会和年检发现，基金会依章办事的意识还没有完全树立起来，有个基金会起草或修改章程非常随意，没有经过理事会的充分研究和讨论，有的基金会没有事先将章程草案发给理事，要理事在会上读完匆匆发表意见，兼职理事一般对章程漠不关心，个别专职理事因为在基金会领取工资，理事长事实成为他们的雇主，不论他是否抱着崇高的使命来从事公益事业，对雇主理事长或者是主要出资人，也只能唯命是从，所以章程的形成在很大程度上体现了理事长或者是主要捐赠人的意愿，章程的执行也就是理事长个人的意识理念习惯乃至人品关系重大。民政部根据章程基金会管理条例制订的章程示范文本，虽然做了一些规定，但是由于基金会千差万别，它不可能规定的非常具体，具体到每个基金会的每一条款，还需要发起人和理事会根据基金会的宗旨来完善。章程要以民政部制订的，就放在章程示范文本为依据，经理事会全体成员主要捐赠人充分讨论，将制订和修改章程过程便于学习和理解章程的过程，必要时可以征询成熟的基金会有关专家乃至热心社会公益事业人事意见，经业务主管单位同意后，并经登记管理机关核准后开始执行在工作中要不折不扣的执行章程，有了章程就要执行，不执行就等于没有章程，不但要执行，而且要不折不扣的执行，不能挑肥拣瘦，不能直取所需，为了确保章程的实施还要制订一些制度，比如说意识制度，财务管理制度，关系人回避制度，从制度开始，从理事会开始，从程序开始，来确立章程的权威，现在我们正在制订理事会议事规则，准备把它放在章程示范里面。

资料来源：刘忠祥，从政府的视角看非公募基金会的规范发展，中国非公募基金会发展论坛网，<http://www.cfff.org.cn/html/gylt/2009nnh/yjzl/487.html>。

参考文献

- [1] 陈林, 非营利组织法人治理研究, 中国科学技术大学管理科学与工程专业博士论文, 2002a。
- [2] 陈林, 从“非国有化”到“非营利化”: NPO 的法人治理问题, 《中国研究》(香港), 2002b。
- [3] 曹国新, 社会区隔: 旅游活动的文化社会学本质——一种基于布迪厄文化资本理论的解读, 《思想战线》, 2005 年第 2 期。
- [4] 官有垣, 基金会治理功能之研究: 以台湾地方企业捐资型社会福利与慈善基金会为案例, 《公共行政学报》(台湾), 2002 年 11 月。
- [5] 葛道顺、商玉生、杨团、马昕著, 《中国基金会发展解析》, 社科文献出版
- [6] 社, 2009 年 3 月。
- [7] 国务院法制办公室, 《理解: 基金会管理条例》, 2004 年。
- [8] 康晓光, 冯利, 中国 NGOs 治理: 成就与困境, 《社会研究》, 2004 年第 2 期。
- [9] 金锦萍, 非营利法人治理结构研究, 北京大学出版社, 2005。
- [10] 刘春湘, 非营利组织治理结构研究, 中南大学出版社, 2007。
- [11] 卢代富, 《企业社会责任的经济学与法学分析》, 法律出版社, 2002 年版
- [12] 刘海英, 中国 NGO 发展的第三条道路——访南都公益基金会副理事长兼秘书长徐永光, 《中国发展简报》, 2009 夏季刊 NO.42。
- [13] 里贾纳·E·赫兹琳杰等著: 《非营利组织管理》, 中国人民大学出版社, 哈佛商学院出版社, 2000 年 6 月。
- [14] 刘忠祥, 从政府的视角看非公募基金会的规范发展, 中国非公募基金会发展论坛网, <http://www.cpff.org.cn/html/gylt/2009nnh/yjzl/487.html>。
- [15] 刘忠祥: 基金会财产的特殊属性, 《中国非公募基金会发展论坛 2009 年年会论文集》, 2009 年 7 月。
- [16] 马昕, 非公募基金会的独立性问题浅析, 中国非公募基金会发展论坛 2009 年年会论文集》, 首届中国非公募基金会发展论坛组委会, 2009 年 7 月 17 日。
- [17] 孟唯, 非营利组织及其治理背景, 中国社会科学院博士论文, 2003。
- [18] 乔纳森·特纳著, 《社会学理论的结构》, 华夏出版社, 2006。
- [19] 首届中国非公募基金会发展论坛组委会, 《2008 中国非公募基金会发展报告》, 2009 年 7 月。

- [20] 田凯, 中国非营利组织治理结构的演变, 中国公民社会发展蓝皮书, 北京大学出版社, 2008。
- [21] 徐辉、张木兰, 《条例》修订版将助推监事作用, 《公益时报》, 2009年9月29日。
- [22] 徐晞, 我国非营利组织治理问题研究, 知识产权出版社, 2009。
- [23] 徐永光, 中国非营利组织治理和发展五题, 徐永光搜狐博客, 2008年10月, <http://xuyongguangvip.blog.sohu.com/101339731.html>。
- [24] 徐永光, 非公募基金将背负起中国第三部门的希望, 搜狐公益, 2009年7月7日, <http://gongyi.sohu.com/20090707/n265044596.shtml>。
- [25] 王崇赫, 刘元友, 宫永建, 非公募基金会投资管理模式探析——基于美国最大的20家私人基金会研究, 《中国非公募基金会发展论坛2009年年会论文集》, 2009年7月。
- [26] 赵冠军, 宋扬, 中国非公募基金会调查, 《公益时报》, 2007年7月。
- [27] 张明, 政府、企业和非营利组织治理机制的比较分析, 科技管理研究, 2008年第5期。
- [28] 朱卫国: 基金会管理条例评析, 国务院法制办网站, <http://www.chinalaw.gov.cn/article/dfxx/zffzyj/200403/20040300029062.shtml>。
- [29] NPO 信息咨询中心主编: 《非营利组织的治理》, 中国书籍出版社, 2008年5月。
- [30] Jensen, M, and Meekling, W., Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 305—360, 1976(3).
- [31] Jessop B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development [J]. *International Social Journal*, 155:29-45, 1998.
- [32] Judith R. Saidel, Expanding the Governance Construct: Functions and Contributions of Nonprofit Advisory Groups, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.27,no.4. 1998.
- [33] Mark Lyons, The Contribution of Nonprofit and Cooperative Enterprises in Australia, Third Sector, 2001.
- [34] Mathiasen, K. Board passages: Three Key Stages in a Nonprofit Board's Life Cycle Washington, D.C.: National Center for Nonprofit Boards. 1990.
- [35] Mathiasen, K., Board Passages: Three Key Stages in a Nonprofit Board's Life Cycle. Washington, D.C.: National Center for Nonprofit Boards. 2006 9(1).
- [36] Wood, M. "Is Governing Board Behavior Cyclical?" *Nonprofit Management and Leadership*, 3(2): 139-163, 1992.
- [37] Young, D.R. governing ,leading ,and managing nonprofit organizations :new insights from research and practice, Jossey-Bass Publishers, 1993.

《非公募基金会内部治理研究报告》著作机构简介



中国人民大学非营利组织研究所

中国人民大学非营利组织研究所成立于 2007 年 4 月，隶属中国人民大学公共管理学院。研究所致力于非营利组织领域理论研究及政策咨询，特别是本土经验的总结与开发，包括政府管理非营利组织的政策和制度体系、非营利组织与政府合作策略框架、政府采购非营利组织服务、非营利组织法律环境、企业对非营利组织影响等，注重学科建设与人才培养。研究所的工作得到了福特基金会、亚洲基金会、香港乐施会、UNDP、世界银行、中国青少年发展基金会、中国扶贫基金会、南都公益基金会等多家机构的资助，并与美国印地安那大学中国政治与商务研究中心、法国更新治理研究院、法国团结、救援和发展组织联合会、日本法政大学、台湾中央大学客家学院等国内外著名大学和研究机构开展了广泛的交流合作，其研究成果对政府决策、社会舆论，以及非营利组织的社会实践均产生了重大影响。



公域合力管理咨询(北京)有限责任公司

公域合力管理咨询（北京）有限责任公司于 2009 年 12 月成立，是一家独立的专业评估咨询机构。机构专注于公益咨询服务、前瞻性研究与开发，主要从事公益项目评估、公益机构评估、行业观察及公益领域的培训与咨询。我们的原则是，理解公益组织、企业等客户需求，展示专业性，传递价值；利用专业知识，为客户、合作伙伴提供最优的资源管理方案；与客户、合作伙伴共同工作，提供满意的服务，建立良好的客户关系。我们与客户、合作伙伴一道共建良性的公益市场。目前已合作机构包括惠普中国有限公司、中国青年网、伟达(中国)公共关系顾问有限公司、国际计划（中国）、中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、南都公益基金会、商务社会责任国际协会（BSR）。