

中国基金会的多重制度逻辑冲突及其治理

张奇林 孙蔚

摘要:基金会系统是接收社会捐赠最多的慈善主体。作为第三次分配的一个重要载体,基金会的发展有助于完善收入分配制度,全面推进共同富裕。基金会是混合组织,公益逻辑和市场逻辑(资产管理逻辑)是基金会的底层逻辑,普遍影响各种类型的基金会运行。不同类型的基金会在不同的制度环境下形成了差异性的特定逻辑。基于多重制度逻辑理论,剖析基金会底层逻辑和特定逻辑之间的冲突,有利于捋清困扰基金会可持续发展的使命漂移、基金保值增值等问题产生的原因及其对不同类型基金会的影响,进而从制度环境和组织层面提出相应的治理策略。

关键词:基金会;多重制度逻辑;使命漂移;基金保值增值

中图分类号: D632.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)12-0086-05

基金会是现代慈善的重要主体,也是进行第三次分配、实现共同富裕的重要抓手。自2004年《基金会管理条例》颁布实施以来,中国基金会的发展进入快车道,越来越多的个人、家族、企业和组织设立了基金会,开展慈善公益活动。截至2020年12月31日,全国基金会总数达8565家,其中,非公募基金会6893家,显而易见,非公募基金会是基金会发展的主体力量^①。基金会行业的捐赠接收额达720亿元,占当年社会捐赠总额(1534亿元)的46.9%,基金会成为最大的社会捐赠接收主体^②。基金会关注的领域丰富多样,除了教育、医疗和扶贫等传统领域外,还涉足环境保护、文化艺术和科学研究等诸多新兴领域。在近年来的减贫和抗疫事业中,基金会彰显出强大的生命力和使命感,扩大了自身在公益慈善领域的影响力。但还需要看到,基金会作为一种慈善组织形式引入中国后,在和中国慈善事

业不断融合的过程中,出现了中国特色的基金会发展问题。如:官办基金会在去行政化背景下呈现出市场化和社会化两种不同的转型方向^[1];当企业发生业务变更时,企业基金会为适应企业需求扩增和删减慈善项目^[2],这些都可能会导致基金会的使命出现漂移。在基金会的内部治理方面,由于长期忽视基金的保值增值问题^[3],导致这方面的理论研究和实践能力都比较欠缺,并在很大程度上影响基金会的长远发展。既有研究大都以某类基金会为研究对象,或从筹资^[4]、运作^[3]、分配^[5]、绩效^[6]和效率^[7]等具体环节和面向展开研究,缺乏对影响基金会行为的组织场域和制度逻辑的整体思考。鉴于此,本文基于多重制度逻辑理论,通过剖析基金会的底层逻辑及其与特定场域下基金会特定逻辑之间的冲突,探究困扰基金会可持续发展的使命漂移、保值增值等问题产生的原因及其对不同类型基金会的影

收稿日期:2023-05-23

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“共同富裕目标下第三次分配的理论建构与实现路径研究”(22JJD630016);国家社会科学基金项目“慈善的第三次分配效应与机制优化研究”(21CGL059);贵州省孔学堂发展基金会资助研究项目。

作者简介:张奇林,男,武汉大学社会保障研究中心教授、博士生导师(湖北武汉 430072)。孙蔚,女,武汉大学社会保障研究中心博士生(湖北武汉 430072)。

响,进而提出促进基金会可持续发展的具体策略。

一、基金会的多重制度逻辑

制度逻辑是指能够解释、影响和塑造组织的认知和行为的层面文化、信念和规则^[8]。组织所处的制度环境往往是多元的,碎片化和竞争化的制度环境生成了多重制度逻辑。早期的研究认为,多重制度逻辑造就了不兼容的现状^[8],视多重制度逻辑环境为组织的威胁。随着对多重制度逻辑的认知不断深化,既往默认多重制度逻辑间相互矛盾和冲突的观点也发生了改变。混合组织研究的兴起意味着多重制度逻辑存在兼容和互惠^[9]。多重制度逻辑在组织中表现出的冲突、兼容或互惠状况,取决于它们在组织中的实际作用^[10]。

混合组织是秉承多重制度逻辑的组织形态。根据既往研究提出的混合组织光谱,光谱的两端是纯粹非营利特性的社会组织和纯粹商业特性的商业组织,中间根据其混合性质划分为具有创收行为的非营利组织、社会企业、社会责任担当型企业和践行社会责任的营利性企业^[11]。具有创收行为的非营利组织属于弱混合组织,不同元素之间表现出核心和边缘的关系^[11],基金会就是此类弱混合组织。

2004年,由中华人民共和国国务院令第400号公布的《基金会管理条例》(以下简称《条例》)将基金会定义为“利用自然人、法人或者其他社会组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,依法成立的非营利性法人”(参见《条例》第二条)。同时,该《条例》规定,“基金会应当按照合法、安全、有效的原则实现基金的保值、增值”(参见《条例》第二十八条)。由此可见,基金会是以为目标对象提供社会价值为使命,主要依靠捐赠及其增值部分维持运行的混合组织。公益逻辑和市场逻辑(资产管理逻辑)是基金会的底层逻辑,对各种类型的基金会具有普遍影响。这里所说的公益逻辑是基金会的本质逻辑,代表了公益部门的制度逻辑。基金会的公益逻辑主要体现在公益来源、公益宗旨和公益用途三个方面^[12]。市场逻辑是基金会作为混合组织在公益之外的另一面,代表了资产管理和市场运作的逻辑。现代基金会在非营利部门的独特之处是引进和吸收了公司法人治理结构^[13]。基金会财产的本质是公益信托财产。因此,基金会应遵循信托制度的理念进行财产管理,通过有效的商业运作形式实现基金保值增值,从而提高公益财产的经济效益和社会价

值。概言之,基金会的市场逻辑是通过资产运作实现保值增值,是资产管理的逻辑。

除了基金会共同的底层逻辑外,不同类型的基金会在不同的制度环境下形成了具有一定差异性的特定逻辑。按照发起主体或资金提供主体的不同,中国基金会可分为系统型基金(占比32.8%)、个人背景型基金(占比30.8%)、企业型基金(占比19.7%)、学校型基金(占比13.9%)和社区型基金(占比2.7%)^③。系统型基金是由官方背景的机构发起成立,与相关政府部门关系密切,受政府逻辑的影响较大。个人背景型基金由个人发起创立并由发起人或其家族成员直接参与运营管理,受个人逻辑的影响,体现个人慈善意志。企业型基金由企业发起创办、提供资金,并且由企业直接参与运营管理。企业型基金服务企业盈利目标,带有浓厚的企业逻辑。学校型基金由相关学校或校友发起成立,服务该校教育事业,有鲜明的学校逻辑色彩。社区型基金是维护社区公众利益、服务于社区事业发展的基金会,受社区逻辑的影响,可以有效撬动社会力量参与社区治理^[12]。

整体而言,中国基金会制度逻辑间的复杂性决定了其有别于外国基金会和中国其他类型的社会组织。在中国基金会的发展过程中,底层逻辑和特定逻辑相伴而生,共同形塑了基金会的行动模式和生存样态。同时,多重制度逻辑间的冲突也制约和威胁着基金会的可持续发展。

二、基金会多重制度逻辑冲突衍生出的主要问题

1. 公益逻辑和特定逻辑的冲突及其所造成的使命漂移问题

组织根植于制度环境中。混合组织同时受到不同制度逻辑的影响,在运行过程中面临制度逻辑间的矛盾和张力,多重使命目标之间可能会存在难以弥合的冲突性和不兼容性,容易出现使命漂移的问题^[14]。所谓使命漂移就是基金会关注领域的变化偏离了基金会的公益使命。公益逻辑是基金会的本质逻辑,而解决社会问题、创造社会价值的公益使命是公益逻辑的关键要素。然而,受特定逻辑的影响,一些基金会缺乏自主的战略导向以推动公益使命践行,并因此形成公益失灵的现象,进而导致使命发生漂移^[14]。具体而言,系统型基金和社区型基金各自所体现的政府逻辑、社区逻辑与公益逻辑相

融共存,并行不悖。而个人背景型基金、企业型基金和学校型基金中往往会因个人、企业和学校各自特定逻辑的变化带动公益逻辑的变化,从而引致基金会的使命漂移问题。

第一,从价值取向上看,个人背景型基金、企业型基金和学校型基金各自所具有的特定逻辑与公益逻辑有着本质上的不同。一般而言,个人逻辑首先考量公益慈善对自己身份、地位、形象的影响;企业逻辑首先考虑的是如何实现股东利益最大化;学校逻辑则往往需要以捐赠校友的意志为主导性因素。这些逻辑在作为主体逻辑发生作用时,难免会与公益逻辑产生矛盾或冲突。

第二,从运行机制来看,个人背景型基金、企业型基金和学校型基金都是由各发起主体建立并直接参与运营的,基金会的收入高度依赖发起主体。因此,发起主体与其基金会始终保持密切关系,基金会一般要服从发起主体的业务安排。这种资源依赖性被认为是使命漂移的重要关联因素。当发起主体的目的与基金会的公益使命存在不一致时,发起主体可能会迫使基金会转向与原有组织使命不相关的项目,从而带来使命漂移的风险。由于个人背景型基金、企业型基金和学校型基金与其发起主体存在不对等的权利关系,所以上述基金会不得不优先考虑和满足发起主体的要求,从而使自身在战略选择的自主性上受限^[15]。

第三,从内部治理结构来看,基金会中的利益相关方被不同的制度逻辑所激励,对组织目标持不同的期待,并因此引发治理冲突。理事会是基金会的核心决策机构,基金会的战略方向和年度工作重点都通过理事会决定。治理团队的背景逻辑在很大程度上塑造了他们的理念和价值观,并成为制度的载体^[15]。在系统型基金和社区型基金工作的成员大多数与政府逻辑和社区逻辑的公益导向保持一致,因此,他们在指导基金会运作的过程中往往更重视公益性。而个人背景型基金、企业型基金和学校型基金的理事会成员大多由发起主体中的成员担任,一般会优先考虑发起主体的利益或有利于发起主体的资源获取程度,进而使个人逻辑、企业逻辑和学校逻辑成为主导的制度逻辑,并在决策过程中最大程度地主张对发起主体有利的方案,而相对忽略公益使命。

2. 资产管理逻辑和公益逻辑的冲突以及与之相关的基金保值增值问题

基金会是以公益财产形式存在的财产集合,通

过市场化运作实现财产保值增值是其生命力的重要体现。中国基金会的资金来源渠道包括捐赠收入、投资收益、政府补助收入、限定性收入和海外捐赠^[4];其中,投资收益是基金会收入的重要来源之一,也是保障基金会开展有效公益活动的主要收入构成。就目前的发展情况而言,中国基金会的投资意识和能力都相对较为滞后,相关政策和实践都处于探索阶段。2019年,中国1524家基金会保持投资行为,占该年基金会总数的27.3%,而绝大多数基金会选择的资产类型为货币资产,基金会的投资收益偏低。2019年,中国基金会投资收益仅占总收入的5.6%^④。

这在很大程度上说明了作为基金会底层逻辑之一的资产管理逻辑在中国基金会的发展中没有发挥应有的效应。其根源是代表市场和效率取向的资产管理逻辑与代表公平取向的公益逻辑之间的冲突和认知偏颇。比较普遍的认知是,用于公益目的的资产不应与市场有染,也不能承受投资带来的风险。相比较而言,个人背景型基金、企业型基金和学校型基金因其发起主体的“先天基因”和市场取向,有一定的资金运作基础,其保值增值意识和能力略强于系统型基金和社区型基金,资产管理逻辑与公益逻辑的冲突相对较弱。而系统型基金和社区型基金长期依赖政府的资助,公益财产独立性不强,政府逻辑、社区逻辑与公益逻辑的兼容与融合抑制了资产管理逻辑,从而使其投资行为保守,投资效率低下,保值增值的办法不多,资产管理长期被忽略,甚至严重滞后。而且,当前的制度环境也在一定程度上弱化了基金会的资产管理逻辑。可从以下两个方面展开具体分析。

第一,关于基金会的基金保值增值,尚缺乏明确的投资规制。中国现行的法律法规,如《基金会管理条例》《中华人民共和国慈善法》《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》等仅对基金会资产管理提出“合法、安全、有效”的原则,而对其他方面的要求,缺乏具体的约束和指向,给予基金会极大的自主权。在系统型基金和社区型基金对资产管理比较陌生且能力不足的情况下,如果没有具体的规则和学习的标杆,那么这样的自主空间只会让很多基金会无所适从^[16]。

第二,制度的正向激励不足,负向激励则令从业者难以承受,引发其保守心理。在公益逻辑的主导下,基金会从业人员常常被置于道德高地之上,被混同于志愿者,从认知和制度上都不允许他们获得较

高的市场报酬。因此,现行法律法规限制基金会从业人员的薪酬,如财政部、税务总局《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》规定,包括基金会在内的非营利组织“工作人员平均工资薪金水平不得超过税务登记所在地的地市级(含地市级)以上地区的同行业同类组织平均工资水平的两倍”,基金会从业人员薪酬一般低于企业,正向激励明显不足,加之基金会福利待遇和稳定性比不上机关事业单位,对优秀人才缺乏吸引力,导致专业的投资人才匮乏,投资效率难以提高。从负向激励来看,《基金会管理条例》规定,“基金会理事违反本条例和章程规定决策不当,致使基金会遭受财产损失的,参与决策的理事应承担相应的赔偿责任”。由于公益逻辑的影响,公益资产投资的风险和损失往往被放大,投资损失要担责的警示深入人心。基金会管理者一般选择风险较低的资产管理方式,系统型基金会和社区型基金会的理事更偏保守,由于担心投资行为和财产流失被追究相关责任,大多数从业人员为了避免出现投资损失的情况,宁愿不投资。

三、基于多重制度逻辑冲突的 基金会治理之策

如上所述,中国基金会发展中出现的使命漂移问题和资产管理问题都与基金会的公益逻辑有关。因此,在基金会的治理中,既要坚持和维护公益逻辑,又不能唯公益逻辑。把握制度的“松”“紧”平衡是从根本上消除基金会多重制度逻辑冲突、破解基金会治理困境、提升基金会治理效率的关键。

1. 从促进公益逻辑与特定逻辑兼容入手破解使命漂移问题

第一,健全监管制度。囿于对资源的依赖,个人背景型基金会、企业型基金会和学校型基金会相对而言较易忽视公益使命,需要通过严格监管来约束上述基金会不忘初心。制定相关监管制度应要求基金会明确组织宗旨和业务范围,同时在项目评估和监督中严格确认基金会的业务范围是否有所改变;加强信息披露标准建设,要求基金会在年度工作报告中,如实填报项目进展情况、变更情况和项目资金的接收分配情况,接受社会和舆论监督。

第二,加强基金会的公益身份认同。由于基金会的特殊性,个人背景型基金会、企业型基金会和学校型基金会的公益身份认同存在“先天不足”,基础不牢,需要通过制度建设促进基金会对公益身份的

深刻认同。为此,应要求基金会立足自身公益使命,加强公益战略的制定和执行,培养其长期性、专业性、自主性和独立性的运作意识和能力,强调自身慈善形象打造,培育其核心竞争力,树立行业口碑。

第三,完善基金会内部治理结构。要通过吸纳一定比例的发起主体之外的专业人士加入基金会管理团队来健全组织治理,达到治理平衡,有效防范公益项目的流失和公益使命的功利化。同时,应进一步理顺发起主体与基金会之间的关系,明确各自职责和使命,促进发起主体与基金会的良性互动,推动公益逻辑与特定逻辑的兼容。一方面,基金会要接受各发起主体的全面监督,保持透明运作;另一方面,发起主体不应干预基金会的独立运作和发展,主动维护基金会的组织主体性。

2. 从提高基金会资产管理能力入手实现基金保值增值

第一,增强基金会从业人员对投资理念的认同。为避免“坐吃山空”,应明确通过投资实现基金保值增值是基金会的职责和义务。基金会资产的市场化运作与基金会的公益使命并不矛盾,资产的保值增值不仅为基金会履行公益使命提供了经济基础,还可避免因资源依赖导致公益使命被侵蚀。基金会资产面临的重大风险不是投资波动,而是基金贬值和“坐吃山空”。因此,可以将“实现资产保值增值是基金会的职责和义务”写进相关法律法规。另外,投资亏损要担责的负向激励也是基金会从业人员抵触投资的一个重要原因。实际上,自2019年1月1日起施行的《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》已对此进行明确回应:“只有当慈善组织在进行投资决策或开展投资活动时未依法依规且造成损失的,相关人员才会被追究责任。”^⑤这一规定的落实既可规范投资行为,明确责任界定,又可打消基金会从业人员的投资顾虑。

第二,进一步明确基金会投资的相关规定。与以往的法律法规相比,《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》对包括基金会在内的慈善组织的投资行为做出了更多更细的规定,但对投资范围、投资比例等没有具体规定。因此,可以对基金会的投资范围和投资比例进行适当限制,明确要求基金会购买与其风险承担能力相匹配的产品,对基金会投资的适当性进行监督;敦促基金会行业在法律法规的基础上出台更加细化、更具可操作性的资产管理制度,明确规定流动资产、固定资产管理、其他资产管理、投资管理、管理责任等项目。

第三,提高基金会从业人员资产管理的能力。一是放宽薪酬限制,吸引优秀的资产管理人才加入基金会队伍。为此,还需进一步完善与之相关的法律法规具体条文,如允许基金会在选聘专业人才时有适当的操作空间,提高基金会从业人员的薪资弹性。二是与专业机构结成联盟。可适当给予基金会将财产委托给专业投资机构进行投资的自主权和空间,支持基金会与投资机构形成良性互动。三是组建行业联合会。基金会可根据情况组建行业联合会,在经济基础好且基金会发展较为成熟的地区可进行试点。如,2019年,全国首个基金会行业促进组织——深圳市基金会发展促进会正式建立,该组织的一个主要目的就是帮助基金会解决资产管理问题。

注释

①④参见杨团、朱健刚:《中国慈善发展报告(2021)》,社会科学文献出版社,2021年版,第79—84页。②参见杨团、朱健刚:《中国慈善发展报告(2022)》,社会科学文献出版社,2022年版,第22—24页。③截至2019年12月31日,有6666家基金会已知类别信息,括号中的比例数据来自杨团、朱健刚主编的《中国慈善发展报告(2020)》(社会科学文献出版社2020年版)第106—107页。⑤根据《中华人民共和国慈善法》,基金会是一种慈善组织形式。

参考文献

[1] 卢玮静,刘程程,赵小平.市场化还是社会化?——中国官办基金会的转型选择[J].中国非营利评论,2017(2):44-67.
 [2] 许睿谦,阳镇,杨东宁.“企业附庸”还是“使命至上”:制度逻辑对企业基金会使命漂移的影响与治理[J].外国经济与管理,2023(9):97-118.
 [3] 蓝煜昕,何立哈,陶泽.中国基金会投资行为和增值绩效的影响因素研究[J].中国非营利评论,2022(1):22-44.

[4] 徐宇珊.我国基金会资源特征的指标构建:基于年度财务报告的分析[J].学会,2007(5):23-25.
 [5] 徐宇珊.从封闭到开放:中国基金会的“散财之道”[J].中国非营利评论,2010(1):24-44.
 [6] 颜克高.公益基金会的理事会特征与组织财务绩效研究[J].中国经济问题,2012(1):84-91.
 [7] 谢晓霞.中国慈善基金会的管理效率研究[J].中国行政管理,2015(10):74-79.
 [8] FRIEDLAND, ALFORD. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions[M]// Powell W W, DiMaggio P J. The New Institutionalism in Organizational Analysis. University of Chicago Press, 1991: 232-263.
 [9] PACHE, SANTOS. Inside the hybrid organization: selective coupling as a response to competing institutional logics[J]. Academy of Management Journal, 2013(4): 972-1001.
 [10] BESHAROV, SMITH. Multiple institutional logics in organizations: explaining their varied nature and implications[J]. Academy of Management Review, 2014(3): 364-381.
 [11] ALTER. Social enterprise typology[J]. Virtue Ventures LLC, 2007(1):1-124.
 [12] 王名,徐宇珊.基金会论纲[J].中国非营利评论,2008(1):16-54.
 [13] 杨团.关于基金会研究的初步解析[J].湖南社会科学,2010(1):53-59.
 [14] GRIMES, WILLIAMS, ZHAO. Beyond hybridity: accounting for the values complexity of all organizations in the study of mission and mission drift[J]. Academy of Management Review, 2020(1): 234-238.
 [15] ALMANDOZ. Arriving at the starting line: the impact of community and financial logics on new banking ventures[J]. Academy of Management Journal, 2012(6): 1381-1406.
 [16] 刘文华,鹿宝,梁媛媛.我国慈善资产管理的现状、问题和展望[M]//杨团,朱健刚.中国慈善发展报告(2020).北京:社会科学文献出版社,2020:312.

The Multiple Institutional Logic Conflicts and Governance of Chinese Foundations

Zhang Qilin Sun Wei

Abstract: The foundation system is the charitable entity that receives the most social donations. As an important carrier of the third distribution, the development of foundations helps to improve the income distribution system and comprehensively promote common prosperity. Foundations are hybrid organizations. Public welfare logic and market logic (asset management logic) are the underlying logic of foundations, which generally affect the operation of various types of foundations. Different types of foundations have formed differentiated specific logic in different institutional environments. Based on the theory of multiple institutional logic, this article analyzes the conflict between the underlying logic and the specific logic of foundations, clarify the reasons for mission drift, value preservation and appreciation that have puzzled the healthy and sustainable development of foundations, and their impact on different types of foundations, and then propose corresponding governance strategies from the institutional environment and organizational levels.

Key words: foundations; multiple institutional logics; mission drift; fund value preservation and appreciation

责任编辑:翦榛