

论公益性联合基金 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/480/2021\\_2022\\_\\_E8\\_AE\\_BA\\_E5\\_85\\_AC\\_E7\\_9B\\_8A\\_E6\\_c122\\_480316.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E8_AE_BA_E5_85_AC_E7_9B_8A_E6_c122_480316.htm)

基金，简单地说，是专为某种特定目的所设置的资产。其中非属于投资用途的基金称为公益基金，属于投资用途的基金在美国被称为共同基金，英国则称之为单位投资信托，我们称之为投资基金（参见周一平先生的《论公益基金制度与比较》一文）。投资基金借助于证券交易平台，必然具有联合性，而且这个联合还是大联合，是针对整个社会资源的联合。所以它并不在我们讨论的范围。今天我们要讨论的是公益基金。目前，我们国家并不允许私募公益基金，基金必须通过公益机构来募集，公益基金分为专项基金和联合基金。专项基金在我国久已存在，并且占据大多数公益基金的份额，联合基金是近几年刚刚探索的成果，目前只在少数领域存在，如国家自然科学基金基金会参与设立的“航空科技联合基金”、“黄河研究联合基金”、“钢铁联合基金”等。已经存在的这些联合基金，也没有形成自己独立的运作理念。笔者结合自己在这方面的经验和体会，对联合基金的若干理论问题，作一番总结。

一、联合基金的产生的必然性（一）基金的本质 如果抛却基金的使命不谈，就基金的本质属性来看，它不外乎是一种经济资源，是经济资源就具有内在繁殖性和外在扩张性，它要求自身通过成长象滚雪球一样越滚越大；是经济资源，就得遵循市场的运作规律，包括价格机制和竞争机制；是经济资源，就得遵循成本 - 收益规律，有投资就得有回报，而且要求二者相互配比，只有这样，它才是一碗活水，不至枯竭。（

二) 公益机构的局限 基金是一种经济资源，面对市场，它具有如此众多的期望。那么，目前的公益机构是否能够满足基金运作的需求呢？换言之，公益机构能够有效承担运作一支市场资源的本领呢？让我们来考量一下我国现阶段的公益机构吧。首先，先天不足。我国的现阶段的公益机构，没有哪一支是本土资源自发催生的：就是有这种需求，社会成员就自发组织起来，形成团队，来提供这个公共需求。简言之，不是社会自发产成的。为什么？因为我们的国民意识还没有觉醒到这个程度，可以脱离政府自己寻求解决问题的方案，这也是长期以来大一统的政权体制束缚个性所酿成的不怎么甜美的果实之一。另一方面，我们国家目前的法律环境，是否允许社会成员自发组织团队呢？我们虽然有结社权、集会权，但是在现实中很难实现，非法组织的帽子时时悬在有这种冲动的社会成员头上，以至于很多时候，我们有心却无力。由于但不限于这些原因，我国现阶段的公益机构都是在政府的扶持下组建的。本来，公益机构是应该独立于政府的，但是在我国国家，我们看到的却是公益机构依赖于政府。这样的公益机构，从成立时根基就不牢，我们凭什么把政府不能解决的问题交给它们？其次，亦官亦民。在我国，公益机构虽然不是行政机关，但是却是事业编制。这个事业单位，的确是咱们国家的特色，它官不官，民不民。由于这个原因，公益机构和行政机关就存在着交叉感染，更多的是公益机构被行政机关感染。由于历史原因，我国行政机关存在人浮于事、效率低下、腐化堕落的陋习，政府为解决这些问题当然付出了很大努力，但不可否认的是，这些问题还在长时期相当大的范围内存在着。公益机构和行政机关走得太近，

就不可避免的沾染这些毛病。我们看到，有一些公益机构的管理人员经常借外出考察为名出国旅游、借开研讨会为名铺张浪费，讲排场、摆阔气。一个不大的机构，一年的招待费就上万元！这花的可是社会为公益事业而募集的钱啊。但是，由于它具有官民双重身份，我们只能看在眼里、痛在心里，但也是拿它们没有办法。其次，外行运作。前文已述，基金在本质上是一种经济资源，是要遵循市场规律的。但我们的公益机构却并不是理财的行家里手。有人说了，这些钱本来就是用在公益事业的，不承担营利的职能。但是这种论调的错误就是用公益基金的使命抹煞基金的本质属性。我们组建一个基金，就是让它承担一个公益使命，我们当然希望这个基金越壮大越好，因为这样就可以引来更多的捐助，基金为实现公益使命所起的作用就更大。怎么来壮大基金？简单说就是募集更多的款，但是怎么来募集更多的款？就存在向潜在捐款人展现公信力的问题。你怎么说服潜在捐款人，告诉他们把钱放在你这里没有问题？这不外乎两方面，就是资金的合理使用和管理体制的问题。管理体制前文已述，你是非官非民；资金合理使用就是你投入更少的钱却能办更大的事，就是资金利用效率的问题。公益事业并不是说，就是个钱袋子，哪里需要，你就往哪里撒，你还得担当起帐房先生的角色。只有这样，你才是个合格的公益机构，捐款人把钱放在你这里才会安心。但是，我们的公益机构现在就是个钱袋子，并不是管钱的专业主体。通过以上的分析，不难看出，由于基金的本质属性，由于公益机构自身的局限，有很多基金如果继续采取专项基金的路线走下去，前途一片漆黑。公益机构也在徘徊中成长，它们需要合作伙伴，注入新鲜血

液，弥补自身的缺陷。经过长时间的摸索实践，联合基金应运而生。

二、联合基金的特殊属性 顾名思义，联合基金的特殊属性就是它的联合性。但这里的联合并不是两支基金的联合，而是多个主体联合设立一支基金。专项基金和联合基金的划分就是从设立主体的角度进行划分的。主体的联合运作就给基金注入多种血液，如果这多种血液能够相互融合，就会使得基金折射出兼收并蓄的光辉，既能保证其公益性，又能保证其效率性。因此，联合基金的联合性，实际上是指公益性和效率性双重属性。

三、联合基金的基础和制度框架 联合基金之所以能够建立，是多方合力的结果，是各方联合意思表示的践行，所以该基金必以联合各方共同签定的合作协议为基础。该协议对各方的权利义务、基金的运作管理包括募集、用途、使用、财务会计制度等做出原则性的规定。仅仅具备了基础，还不足以建立一支行之有效的联合基金，就像仅仅垒实地基，还不具备遮风挡雨功能的房子一样，它甚至还不能称之为房子，但它的确构成了建造高楼大厦的基础和前提。欲建造一直健全的联合基金，需要在各方的合作协议这个基础之上，构建基金运作的制度框架。构建基金运作的制度框架，实际上就是在给基金立法（有人认为只有国家立法才是立法，这是对立法的狭隘理解），给基金运作创建一个小法制环境。这个环境是一个体系和工程，就象一个国家的法律环境一样，这里，我要套用一句陈旧但很有用的话，那就是“麻雀虽小，五脏俱全”。一个法治国家，要首先有一部完善的宪法，基金也需要一部小宪法，那就是联合基金章程，当然名称并不重要，你可以叫它章程，也可以称之为管理办法、管理规则之类，但是地位和功用是一样的。章

程的作用就是要把基金运作的管理规则、各项制度总揽性的予以规定，包括基金的性质定位，管理机构的组织制度，基金的募集、使用、保管，基金的申请和审批制度，档案管理制度，信息披露制度，财务管理制度，责任制度等。在这些制度中，有一些可以在章程中一步到位的规定完备，例如基金的性质、基金的用途等，但是有一些在章程中是没有办法规定的非常具体的，只能把大的原则确定下来，那么这就需要另立一些管理办法，这些单立管理办法位阶要低于章程，要以章程为依据。例如管理机构的组织制度，其中涉及到更细的人事管理制度，如人员聘用，待遇，考评等就只能另立规则，不可能在章程中拟定，再如财务会计制度，关于基金账户的管理、资金的管理、账务处理、审计事项就需要另立财务管理办法之类的具体规则。否则，章程就会拖沓冗长，主次不清。另外，具体规则除了承担把章程具体化的使命，还承担适应日常生活复杂多变性的一面，或许某个问题在设立基金时根本就不存在或者不突出以至于没有为之设立规则的必要，但是随着事情的进展，这个位次发生变化，各方继续针对这个问题订立一个操作规则，这时在遵循章程原则的前提下，就可以制定具体规则，丰富和完善基金运行的制度框架。只有这样，既有基本规则，又有具体规则，二者相互补充，交相辉映，才能把基金运行的制度框架培植成一颗根深蒂固且枝繁叶茂的参天大树。

#### 四、联合基金模式

(一) 设立模式 按照多个主体联合的方式和疏密程度，联合基金的设立模式可以分为资合型、混合型（资合并人合型）、（人合型）三种模式，以下分述之。资合型，是指两个以上的主体联合出资，共同设立基金，其中一方主体必须是有资格募集

基金的公益机构，并由该机构负责运作管理该基金。这种纯粹的资合型联合基金和传统意义上公益机构建立的专项基金很相似，其他主体把款项交给公益机构，自己并不负责日常经营和运作。不同之处在于，联合基金的运作得遵循合作协议，以及根据协议制定的制度框架，并不是公益机构一家说了算，从这层意义上讲，公益机构在此扮演的只是执行主体而已。但是，由于其他主体并不参与基金的管理，那么对基金的运行的监督就会受到很大制约，利用建立联合基金的模式克服传统专项基金的弊端的功效就会大打折扣。混合型（资合并人合），是指两个以上（包括公益机构）的主体联合出资、并且联合管理的管理模式。这种模式就克服了资合型模式的弊端，非公益主体也参与到基金的经营和管理，这样就使得联合的亲密程度更进一步。市场主体可以发挥自己在运作经济资源方面的特长，帮助基金发展壮大；同时公益机构的参与又使得基金运作克服市场经济对价值最大化这一目标的单一追求，确保基金的公益性质。人合型，是指公益机构不出资，仅其他主体联合出资，各方联合管理的一种基金管理模式。相比前两种模式，这种模式联合的紧密程度最高，因为前两种模式，都需要公益机构出资，这就抓到公益机构的要害了，公益机构的款都是募捐来的，是专款专用的，不能轻易拿出来搞联合基金，除非拟建立的联合基金目标和用途和公益机构的募集款项相一致，否则，别说公益机构拿不拿得出钱，就是捐款人也不答应。既然这样，那么公益机构不出钱不就可以了吗？市场中有的是闲置资金，可以投入公益事业，市场主体在募集资金方面又有自己的特长，这样确保基金资金来源的充足，同时消除了公益机构的出资压力

，调动公益机构参与公益事业积极性。同时，公益机构在管理公益基金、确保基金公益性方面毕竟有自己的优势，在社会上具有较大影响力，双方的有效结合，明显降低了基金运作的成本，但却能发挥出更大的社会效应。我在实践中代理当事人建立的基金，就是采取这样一种模式，进行了建立联合基金的崭新且富有意义的探索。（二）管理模式对应于联合基金的设立模式，其管理也有三种模式，分别是A制、AA制和AB制。以下分述之：所谓A制，对应于资合型联合基金，是指各方出资，一方管理的体制。在这种管理体制下，非公益机构除了在各方签定的合作协议上约定一些笼统的管理制度外，一般都直接引用公益机构的现有的管理制度，常见的如“此基金的管理办法执行××机构的《××基金管理办法》”。这种管理模式给公益机构授予过大的职权，以至于公益机构自感这些基金和其下属专项基金并无二致，更大的风险在于管理体制的不确定性，因为，公益机构内部制定的基金管理办法，可以由公益机构根据需要进行修改，这样就改变了授权时的既存条件，使得各方的合作失去了确定性。有什么比这更能让乐善好施的市场主体望而却步呢？所谓AA制，对应于混合型联合基金，是指各方出资，共同管理的体制。在这种体制下，管理权势必成为各方争夺的对象，因为各方都是投了款的，都有积极掌握话语权的诉求。一般以为，各方所分享的管理权与各方的出资比例应该相对应，如果是这样，那么很有可能出现各方势均力敌，出现表决均势，从而形不成有效决议，所以无法进行运作管理。我们认为，公益基金不是公司，不是企业，其管理机构也不是董事会，不能简单以出资的多寡来分配权利。在这方面要回到联

合基金的属性上来寻求解决问题的方案，公益性和效率性是联合基金的两重属性，那么在涉及到公益事项时，公益机构理应掌握更多的话语权；而在涉及到效率性事项时，其他主体应该尽可能拥有发挥自己的特长的空间。至于公益事项和效率事项的划分，完全可以在前文所述的具体规则中描述。

所谓AB制，对应于人合型联合基金，是指一方出资，共同管理的体制。在此种体制之下，由于公益机构不出资，就没有对管理权积极的追求，从而退居防守，防守什么呢？从对基金的日常管理运作，变为对基金管理进行全程监督，以确保基金的公益属性。另一方面，由于启动资金全部由其他主体捐助，因此，要防止一种危险，就是市场主体仗着财大气粗，独断专行，这就不可避免的使得联合基金在公益事业的名义下沦为市场主体谋取私利的工具。果真这样，将是一件很悲哀的事情。但由于我们整个社会正处于诚信机制恢复性构建之中，如果缺乏制约机制，那么这样的悲剧就不可避免的要上演。有一种观点是这样的，据说公益事业不同于开公司办企业，合作双方必须建立在充分信任的基础上。但是，我们坚持的是另外一种理念：有制度保障的信任才是理性的信任，这样的信任才能坚持得更长远。所以，不管是对公益机构，还是对公司企业，我们都要对其理性的信任，给各方的合作构建理性的制度框架。在基金章程中明确管理机构的构成、职权、会议制度、审批程序等等，既授予市场主体运行基金方面的主动权，又确保公益机构的监督职权。这样，才能保证双方各司其职，优势互补，共同把基金管理好。

### 五、联合基金适用范围

前文我们讨论了联合基金的属性、基础和制度框架、模式等，可以看到，联合基金的确是具有很大的



发展潜力，具有很强的辐射性，那么是不是以后我们就不办专项基金了，现有的专项基金都变更为联合基金算了？非也。国人有这样一种陋病：看着人家栽苹果树赚了钱，就一窝蜂似的全上苹果树，结果，把大家的买卖都搅黄了。法学界也有这个毛病，近几年据说社会法很时髦，好家伙，就什么都和社会法沾上了边，谁都成为社会法学者了，连劳动法也不再属民法范畴，改投社会法了（见拙文《论劳动法的界限》和《劳动法是社会法？》二文）。这真是令人揪心的景况啊。问题是得到什么山唱什么歌，明了具有不同内涵的事物的外延。联合基金也不例外，它有自己的适用范围。同样都是公益基金，情况也不一样。一类是“发钱”基金，也可以称为救困基金。例如希望工程之类的基金，就是需要公益机构把钱发放给失学的孩子们、或者捐助贫困山区的教育事业，在这里，没有什么太多的技术含量，公益机构自身完全可以承担起这个不太重的担子。另一类是“办事”基金，不仅要募集款项，更重要的是创办公益实体，来解决社会某一方面的急需。比如说建立白血病血液研究和治疗机构，通过募集基金来运作这样一个机构，那很明显单纯依靠公益机构是行不通的，这样的基金就需要联合各方来办，有力的出力，有钱的出钱，能监督的就监督。用一句很直白的话来说：只需要“发钱”的基金，就建立专项基金；要用基金来办事，尤其是创立实体机构之类，建立联合基金，效果更佳。

#### 六、结语

综上所述，本文对建立公益性联合基金的必然性，公益基金自身的属性、基础、制度安排、设立模式和管理模式、适用范围，做了一番粗浅的探索，由于我国的联合基金的实践目前尚处于婴儿期，这就决定了理论上不可能走得更远，

并且不可避免的存在对一些未知区域的错误认识，但不管怎么说，我们有勇气面对自己的稚嫩和羸弱，以至于我们在未来羽翼丰满后的某一天驻足回望时，不会羞涩的脸红。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问  
[www.100test.com](http://www.100test.com)