

# 基金会举办非营利性民办高校的现实基础、产权保障与推进策略

黄洪兰

(吉林师范大学,吉林 四平 136000)

**摘要:** 民办教育新法新政的颁布并未从根本上改变个人或者企业作为举办者的地位,非营利性民办高校法人产权独立性问题仍没有得到彻底解决。这就有必要从举办者角度进一步探索非营利性民办高校法人产权保障问题。《民办教育促进法》修订和法人制度改革推动了基金会法人以举办者身份参与非营利性民办高校办学,而基金会法人本身的公益性产权制度又可极大地保障非营利性民办高校产权。为此,建议政府从解决举办者最为关心的现实问题出发,增强基金会办学的吸引力,激励举办者办学主体转型,实现非营利性民办高校产权独立。

**关键词:** 非营利性; 民办高校; 基金会; 法人产权

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2021)05-0022-06

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2021.05.005

法人的本质要素包括法人的主体性、法人的目的性和法人的实体构造<sup>[1]</sup>,其中,法人的实体构造会直接影响法人成立时特定目的的实现。民办教育新法新规进一步规范了非营利性民办高校以公益非营利办学的目的性,并通过完善产权制度、法人治理结构来保障目的的实现,但是受限于个人或者企业举办者与学校财产、治理组织之间的错综复杂关系,以及举办者本身与非营利民办高校法人之间的组织属性差异,非营利性民办高校法人产权仍然面临挑战,直接影响非营利性目的。所以从举办者入手,通过改革办学主体,让与非营利性民办高校法人属性相一致的非营利性法人组织来办学,以举办者的非营利性属性实现非营利性办学的自我约束,可能是进一步保障非营利性民办高校法人产权的重要措施。依据《民法总则》中对非营利法人的四种形态分类,基金会可能是替代个人或者企业举办非营利性民办高校、实现产权独立、保障非营利目的的最佳选择。

## 一、基金会办学的现实基础

(一)《民办教育促进法》修订为基金会办学奠定了产权基础

2016年修订了《民办教育促进法》,规定“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校”。自此,结束了自改革开放以来民办高校营利性与非营利性不分的办学模式,进入民办高校分类管理的新时代。民办高校的分类管理的最大优势在于进一步明确了法人属性、产权归属

等根本性问题,为非营利性民办高校走向基金会办学奠定了产权基础。《民办教育促进法》修订和民办高校分类管理的实施,终结了新法前非营利性民办高校“投资—合理回报”式的办学模式,真正进入了社会力量捐资办学的进程。依据新法,非营利性民办高校享有法人财产权,无论是出资人还是举办者既不可以分配利润,也不得私自分配剩余财产。这就意味着新法之后存量民办高校举办者选择非营利性办学,举办者对所投入的前期办学资产不再享有所有权、管理权、收益权、分配权等,其在理论逻辑上变为了捐资。至于后期投入的办学资产以及新建非营利性民办高校的所有投入,依照新法则视为非营利性法人的捐助,再不是资本投资。由此从实践逻辑层面肃清了历史遗存的非营利性办学性质与投资办学之间的悖逆。随着新法的颁布与实施,非营利性民办高校走向了捐资办学模式,其产权基础是捐赠资产。而这也正好与基金会法人组织的资产属性相一致。按照《基金会管理条例》的相关规定,基金会的本质是以捐赠财产为基础的非营利法人组织。捐赠财产是基金会产权制度的核心,所以基金会与非营利性民办高校相同的财产制度,为“非营利性民办高校转型为基金会办学”奠定了产权基础。

(二)《民办教育促进法》修订释放出对基金会办学的法律支持

在我国基金会办学尚属新鲜事物,但是从立法规范、政策导向、实践探索来看,我国基金会作为民办学校举办主体一直受到国家的不断关注和民办教育者的持续探索,并已然

收稿日期: 2021-03-07

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金“新时期保障非营利性民办学校法人产权的管理机制研究”(编号: 19YJA880013)。

作者简介: 黄洪兰,吉林师范大学教育科学学院副研究员,博士,研究方向: 民办教育。

通过法律法规的不断完善获得了合法性身份,为基金会办学提供了法律支持。早在1998年颁布的《教育法》第25条和1995年颁布的《高等教育法》第6条都规定“国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民等社会力量依法举办高等学校。”按照当时的《民法通则》,基金会属于社会团体法人,所以基金会举办民办高校成为隐性的政策许可,由此也就诞生了我国第一所敢于尝试基金会办学的仰恩大学。而最早明确指出基金会组织的是在2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》的第47条中,即“积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育公共治理中的作用”,但是当时是基于发挥基金会在公办高校教育治理中作用而提出的,并不是直接针对基金会办学改革。有关基金会的提法放在规划纲要中第十五章“管理体制改革”,而不是放在第十四章“办学体制改革”,但是此次加强基金会参与教育公共事务管理的做法却奠定了基金会与教育的联系,探索出基金会参与办学的模式,出现了诸如李嘉诚基金会、光华教育基金会参与公办高校或者民办高校办学的共建模式。这为今后发挥基金会办学主体作用,探索基金会独立办学提供了实践基础。直至2018年8月司法部发布的《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》(以下简称《实施条例送审稿》),使得基金会作为民办高校办学主体获得绝对明确的法律支持。《实施条例送审稿》第5条第2款规定“鼓励社会力量依法设立基金会举办非营利性民办高校。”第59条提出“举办民办学校的基金会等法人组织可以利用自身资产或者向学校提供的服务等合法权益进行融资,用于学校发展。”当然,民办教育实施条例还未正式出台,但是已然释放出基金会办学支持。而且从新法颁布之后各省份制定的配套于国家新法新政的实施意见来看,其中相当一部分地区也鼓励基金会参与办学,着重发挥基金会在筹集资金、接收剩余资产和学校治理方面的优势<sup>[2]</sup>,并有部分举办者指出基金会办学是民办教育的“第二次出发”,是非营利性民办高校办学模式的重大创新<sup>[3]</sup>,并也在致力于基金会的办学探索。自此,清晰、明确的法律设计和政策导向,推动了基金会以办学主体身份参与举办非营利性民办高校的发展<sup>[4]</sup>。

### (三) 法人制度改革赋予基金会法人最佳办学主体资格

2017年《民法总则》中对法人类型的改革,正好契合于民办高校营利性与非营利性分类管理,这为非营利性民办高校基金会办学奠定了法人基础。《民法总则》中根据法人目的和功能把法人分为营利法人和非营利法人。其中,基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以开展公益慈善活动为目的非营利法人。基金会作为非营利法人组织,其本身所具有的公益性、非营利性正好契合于非营利民办高校法人属性与办学性质,达成共同的公益目的。而基金会本身强大的募集社会资源和资金的功能,能够发挥筹集民

间教育资金的主渠道作用,扩充非营利性民办高校的办学资金。而同属于非营利法人的事业单位法人、社会团体法人作为社会组织从法理上也可以举办非营利性民办高校。《实施条例送审稿》第7条规定“公办学校举办或者参与举办非营利性民办学校的,应当经主管部门批准,并不得利用国家财政性经费。”这也就意味着事业单位法人虽然从法人属性上与非营利性民办高校具有内在一致性,但是并不能解决非营利性民办高校所面临的包括但不限于资金问题。而社会团体法人是会员的集合体,为的是会员的共同利益,这与非营利性民办高校公益目的存在矛盾,更不适宜成为非营利性民办高校举办者。

而至于个人与企业举办者,个人属于自然人,企业是以取得利润并分配给股东等出资人为目的的营利法人。个人具有复杂性、社会性,其行为目的受各种条件影响深;企业具有营利性,其本身属性就与非营利性民办高校相左。从保障非营利性办学属性而言,个人与企业也都不是最优选择,但是借助基金会桥梁,就能有效化解企业营利与高校非营利之间的属性对立。正如美国芝加哥大学和洛克菲勒大学一样,虽然它们最初都是由洛克菲勒集团投资创办,但通过成立洛克菲勒基金会,便转由基金会捐赠运营,成为真正意义上的公益非营利性大学。

从目前营利法人与非营利法人分类、非营利法人组织内部的属性、目的以及对非营利性办学的利好方面来看,作为非营利性组织的基金会能有效消解个人或者作为营利组织的企业法人举办者与非营利性办学的冲突,是合理利用各种公益意愿办学的最佳选择。其实“真正的大学‘私有化’,并不是指企业家办民办大学,而是基金会办大学”<sup>[5]</sup>。

## 二、基金会办学的产权保障

不同的法人类型有不同的财产制度要求,而不同的产权制度影响着法人目的的实现。在民办高校分类管理后,非营利性民办高校实现公益性、非营利性办学就必须以实现学校法人财产权为基础。由于历史遗留问题,个人或者企业作为举办者在保障非营利性民办高校法人财产权方面仍有一定现实问题。而基金会作为与非营利性民办高校具有相同组织属性的法人组织,自其成立之始就建立了公益性产权制度。公益性产权制度相较于社会服务机构法人的产权制度是较为彻底的“产权公有”<sup>[6]</sup>的制度安排,所以在保障非营利民办高校法人产权方面,基金会法人具有明显的制度优势,更有利于保障与体现非营利性民办高校公益性、非营利性办学属性。研究基金会作为办学主体在保障学校产权方面的优势,有利于进一步增强国家促进基金会办学的决心与改革力度。

(一) 基金会作为办学主体能够恒定学校法人财产的目的性

非营利性民办高校法人财产权是公益性、非营利办学的制度保障,是保证办学目的不动摇的基础与条件。非营利性民办高校法人财产权及其目的性虽然是法律所赋予的,但是还需要举办者的坚持与坚守,而基金会作为办学主体能有效克服举办者的主观影响,从制度上提供根本的保障。

基金会的宗旨和目的,起始于基金会成立之日,并止于基金会终止。因此捐赠给基金会的捐赠财产,如果没有捐赠人特别约定使用用途,捐赠财产从捐赠之日起就具有了法定目的,即只能用于符合基金会宗旨的用途,并不得随意更改,形成了公益性产权制度。而基金会的公益性产权制度正好为“基金会作为举办者,永久性地从事公益性、非营利性民办教育事业”提供了制度路径。第一,基金会办学与个人或者企业举办非营利性民办高校不同,基金会作为法人是以开展公益慈善活动为宗旨、不以营利为目的的,这是立法所确定的。这与非营利性民办高校办学属性与办学目的的立法规定具有理论与实践的自洽性,使得非营利性民办高校办学体制与管理体制具有内在统一性和协调性。基金会作为举办者,其法人财产的目的既不会因为其他捐赠人的改变而改变,也不会因为民办高校举办者特殊贡献或者作为发起人而有所改变。第二,基金会作为一个组织体不同于自然人,它具有永久存在的特性,所以基金会作为非营利性民办高校的举办者,既能够有效避免自然人举办者受自身寿命限制不可能永久从事民办教育事业而带来的尴尬,也能够避免因为继承关系而出现的办学宗旨和办学目的有所动摇的问题,甚至也能解决有些民办高校没有举办者的问题,从而能够始终保持非营利性民办高校的办学属性,保证法人财产的公益慈善目的的稳定性。事实上,自然人举办者选择非营利性办学,已经作出了捐助行为,赋予捐助财产以特定的目的,法律也认为这些特定目的有长久存续的价值和意义<sup>[7]</sup>,而基金会法人制度的存在以及公益性产权制度就为自然人永久地实现非营利性办学提供了可能性,为恒定捐助财产公益性办学目的性提供了制度保障。

(二) 基金会作为办学主体能够保证学校法人财产的独立性

非营利性办学最核心的是公益性和非营利性,而法人财产的安全性、独立性是公益性非营利性办学目的得以实现的前提和基础。基金会是以捐赠财产为基础的非营利性法人,是财产的集合体。基金会的捐赠财产来源于各种社会组织以及个人的捐赠。捐赠在法学语境下是指捐赠人为了公益事业、公益目的,将其财产的所有权无偿让与他人的行为<sup>[8]</sup>。所以一旦捐赠人完成了捐赠过程,其捐赠财产便与捐赠人脱离了关系,捐赠财产所有权也从捐助入转移至基金会法人,为基金会法人所有,并由基金会权力机关依据章程规定的宗旨和公益活动的业务范围使用捐赠财产或者按照捐赠协议忠实地管理与使用财产,维护捐赠人及受赠者的权益。这也

就是说,基金会财产自受赠之日起,它仅围绕着基金会的宗旨和目的或者捐赠协议目的而存在,只受上述特定目的约束,而不属于某一个人<sup>[9]</sup>,它具有高度的独立性。所以民办高校由基金会举办,不但所有办学资金将都会进入基金会,而且让个人或者企业举办者在新法下的被动捐赠行为彻底完成,切断个人或者企业与学校财产关系,保持举办者投入办学的财产与其他捐赠人捐赠财产的独立性。即便是学校创办者、出资人也不会因特殊身份而再享有特殊的管理权、使用权。自然人举办者也只能基于捐赠财产所形成的基金会的组织结构参与基金会的管理。基金会法人财产使用目的与管理的高度独立性,可以大大减少举办者的干预,从而保证非营利性民办高校法人财产权。

(三) 基金会作为办学主体具备较为完善的内外部监督体系

基金会作为非营利法人组织具有稳定的产权制度,按照目前有关法律法规的相关规定和实操层面,基金会在资产管理与监督体系构建方面也具有优势,能有效弥补个人或者企业作为办学主体在监督机制建设方面的漏洞,从而保障非营利性民办高校法人财产的有效运行。

#### 1. 政府发挥监督主体机制较为健全

《慈善法》《基金会管理条例》明确赋予基金会登记管理机关和业务主管单位的监督管理职责,并赋予依法依规对基金会包括但不限于资产管理违规行为给予行政处罚的权力。而《慈善组织信息公开办法》(2018)、《基金会年度检查办法》(2005)的颁布,使基金会登记管理机关的监督管理更具有实操性。此外,条例还赋予税务、会计主管部门依法实施税务监督和会计监督的权力。如此,在发展公益事业方面,充分保障了政府的监督者角色作用,发挥了督促基金会切实履行法定义务的责任。而与此相反,对非营利性民办高校法人财产的监督,虽然在新法新政中有所提及,但还多停留在原则层面,制度建设和政府参与性还很不足。

#### 2. 社会监督多元,渠道通畅

广泛接受社会监督是公益事业的义务。在基金会资金监督方面,社会公众、捐赠人、新闻媒体等都获得了相应的正规监督渠道,这为保障基金会法人财产权提供了外部保障。比如,民政部通过颁布《基金会信息公开办法》(2005),中国基金会中心网为社会公众和新闻媒体提供了获得相关信息的公共平台;并通过《基金会管理条例》和《慈善法》中相关法律责任,倒逼基金会公开财务信息,保障公众的知情权。如《基金会管理条例(征求意见稿)》第66条规定,业务主管单位监督、指导基金会制定年度报告、履行信息公开义务。而《民法总则》和《慈善法》赋予捐赠人监督捐助财产的权力,有权向基金会查询捐赠财产的使用、管理情况,并赋予提出意见和建议的权力。

#### 3. 内部监督机制更为严格

基金会对内部的监督机制具有较为严格的制度设计,从而保证了监督的有效性。第一,明确监事或者监事会为必设机构。依据《基金会管理条例(征求意见稿)》第32条,根据基金会类型可以设监事或者监事会。第二,明确监督机构成员组成和产生方式,有效形成了决策权与监督权的制衡机制。如《基金会管理条例(征求意见稿)》第33条规定,监事既可以由主要捐赠人、业务主管单位选派,也可以由登记管理机关选派组成。监事长由全体监事选举产生。监事之间不得有近亲属关系。监事不得由理事、秘书长、基金会财务会计人员及其近亲属兼任。第三,明确监事会或者监事的职权,即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等。第四,明确议事规则。监事有权列席理事会会议并提出质询和建议,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。第五,明确报酬权。监事没有从理事会获取报酬权,这也在一定程度上保证了其工作的独立性和人格的独立性。

### 三、基金会办学的推进策略

民办高校分类管理体现出国家对鼓励、发展非营利性办学的国家战略。既然是国家战略,发挥政府主导性不可或缺。《民办教育促进法》第54条规定,“民办学校举办者的变更,须由举办者提出”,所以若要鼓励基金会举办非营利性民办高校,必须激发个人或者企业举办者变更为基金会的意愿,因此激发民办高校举办者变更意愿成为关键因素。从目前举办者选择营利性办学还是非营利性办学的条件关注度来看,举办者最关心的问题可以归为两类:一类是学校自身的生存与发展问题;另一类是自身权益保障并受到尊重的问题。为此,在推进基金会参与举办非营利性民办高校的过程中,政府可以从解决这两大类问题为切入点,提升基金会办学的吸引力,激发举办者基金会办学的意愿。

(一) 提供优渥的财政扶持政策,增强基金会办学的吸引力

基金会本身具有筹资功能,但是基金会所具有的筹资功能并不意味着它自身具有独立吸附社会资本的能力,仍然需要外力推动筹资功能的发挥。据中国基金会网统计,2013年中国民办高校基金会收入3亿元,其中,捐赠收入占89%,政府补助占7%,其他收入占3%,投资收入占1%。2013年仅仅有4家民办高校基金会参与了投资理财<sup>[10]</sup>。从上面数据可以看出,我国民办高校基金会主要以捐赠收入为主,政府补助收入次之,投资收入最少。所以根据上面的实际情况,可以采取继续扩大捐赠优势,补齐其他收入短板的策略。

#### 1. 创设基金会引资环境,继续扩大捐赠收入

民办高校基金会收入中虽然捐赠收入占比很高,但是并不代表捐赠收入本身很多。2014-2017年,在74所非营利性民办高校联盟单位中,有17所高校建立了基金会,但是在

2014-2017年间所获得的捐赠收入总和仅为0.85亿元(见表1)。相比同期仅2015年全国大学基金会捐赠总收入68.52亿元而言微乎其微。所以需要考虑通过创设环境,鼓励社会捐赠,从而增加民办高校实质性捐赠收入。创设引资环境,说透彻了无非就是如何让富人、企业家、企业心甘情愿把资金投入教育中,尤其是非营利性民办高校中。所以如何让捐赠者感受到捐赠“利好”较为关键。目前,我国已经通过税法对个人和企业对支持教育事业的公益性捐赠支出给予税费优惠等激励措施,但是较之国外的相关规定,无论是企业还是个人的捐赠扣除比例都偏低<sup>[11]</sup>,应该有更多改进空间。同时对于捐赠数额巨大的或者达到一定数额的,除了给予税收减免以外,还给予更多的社会荣誉,提高社会地位与影响力。

此外,政府引导公办高校、慈善基金会与民办高校基金会之间的联系。据笔者在中国基金会网中的调查发现,民办高校基金会的捐赠主体主要包括七大类(见表1),即本校、企业、个人、校友、教职工、慈善组织、其他学校等,并以前三者为主。而相对应的公办高校基金会还会得到很多其他公办高校、其他公办高校基金会以及其他慈善组织的捐赠。相比之下,民办高校基金会基本处于自给自足的边缘状态,生态环境不佳。由此可否借鉴政府在公办与民办学校之间建立的教师帮扶措施,在基金会领域也利用帮扶制度把民办高校基金会也纳入公办高校、慈善基金会捐赠对象之列,鼓励公办高校、慈善组织与民办高校基金会之间建立联系。

#### 2. 加大政府补助,发挥政府鼓励基金会办学的主导作用

在政府鼓励社会力量依法设立基金会举办非营利性民办学校的过程中,最好的办法是以扶持鼓励措施增强基金会办学。虽然在2013年中国民办高校基金会收入中,政府补助占7%,但是与2014年全国所有基金会中政府补助收入相比仍然低了1.6个百分点。由此,基本的建议就是加大政府对民办教育领域基金会的政府补助力度,使其在较短时间内达到全国基金会所获得政府补助的平均水平。具体办法可以探索实施“USG投入模式”<sup>[12]</sup>,即学校筹资、社会捐赠、政府配给的三位一体投入模式,即政府根据民办高校独立募集到的捐赠资金给予1:1的配套补助,并在5年内政府再给予一倍相应资金支持<sup>[13]</sup>。这种方式有两个好处:一是政府财政补助有了合理性的投入标准;二是通过政府配给方式激发民办高校社会筹资功能,提高民办高校自生力,从而减少对政府的依赖。

#### 3. 引导金融机构开发金融产品,提升基金会的投资收入比重

2013年,民办高校基金会的投资收入只有1%,而且仅有4家民办高校基金会参与了投资理财。由此可见,民办高校基金会资产基本都沉睡为银行存款,投资收益率极低。为此,如何提升基金会投资收入成为收入构成中潜在增长点。《实施条例送审稿》第60条鼓励“金融机构可以在风险可控

前提下开发适合民办学校特点的金融产品”。虽然相关法律政策有鼓励性政策,但是仅仅依靠金融机构的自发性很难有所突破。所以针对金融教育投资产品的开发,最好能够由政府主导与金融机构合作,针对基金会办学推出特定产品。而

在运作过程中,政府可以采用财政资金补贴投资收益的方式,引起金融机构的关注与合作。一方面由政府承担金融机构的部分压力,以增强金融该机构合作的积极性;另一方面,起到政府变相补贴基金会办学、促进基金会办学的目的。

表1 2014-2017年17家非营利性民办高校联盟单位所获捐赠情况

民办高校基金会	捐赠方数量	捐赠主体	年度	受赠额度(元)
武昌工学院教育发展基金会	6	企业、个人	2014-2016	0.01亿
无锡太湖学院教育发展基金会	2	企业	2014-2015	0.02亿
黄河科技学院教育发展基金会	4	个人、校友、外校、本校	2016-2017	0.03亿
山西工商学院教育基金会	15	企业、个人、本校	2014-2017	0.03亿
福州外语外贸学院教育发展基金会	6	企业、校友、职工、本校	2014-2017	0.03亿
上海建桥学院教育发展基金会	12	企业、个人、本校	2015-2017	0.04亿
北京城市学院教育基金会	3	企业、校友、本校	2015-2017	0.06亿
武汉工商学院教育发展基金会	4	企业、慈善组织、本校	2015-2017	0.06亿
山东英才学院教育基金会	6	企业、个人、本校	2014-2017	0.11亿
西安翻译学院丁祖诒教育基金会	9	企业、个人、本校、外校	2015-2017	0.12亿
浙江树人大学暨王宽诚教育基金会	9	企业、个人、慈善组织	2014-2017	0.13亿
广东省培正学院教育发展基金会	1	个人	2015	0.15万
青岛滨海学院教育发展基金会	1	企业	2014-2017	0.2亿
三江学院教育发展基金会	1	企业	2014	20万
西安欧亚学院教育发展基金会	4	企业、个人、校友	2016-2017	45万
西安外事学院	4	企业、个人	2016-2017	47.47万
江西科技学院基金会	无信息	无信息		无信息
合计				0.85亿

注:2020年9月25日根据中国基金会网所公布的数据整理而成。

## (二) 助推民办高校高质量发展 呵护捐资举办者教育理想

选择非营利性办学基本由原来的投资办学转变为捐资办学,除了在终止办学时获得相应的补偿或者奖励以外,举办者再不能获得办学收益,所以对于举办者而言,选择非营利性办学更大意义上是办好学校,实现自身的教育理想。而对于非营利办学选择到转变为基金会办学,那更是体现了一种社会责任与教育使命。诚如杭州市西湖教育基金会举办的西湖大学所宣扬的使命,即“培养富有社会责任感的拔尖创新人才;格物致知、揭示自然规律;分析人类面临的紧迫难题并提供解决方案;探索人类未来的重大问题并给出科学答复”<sup>[14]</sup>。无论是践行社会责任,还是实现教育理想,其根本在于发展高质量教育。2018年全国高等学校本科教育工作会议的召开,正式开启了中国高等教育高质量发展的新征程。而作为高等教育重要组成部分的民办高校,尤其是非营利性民办高校和基金会办学的民办高校在高质量发展背景下,也只能以高质量发展为其理想实现的依托。因此,在新时代中国教育高质量发展战略下,不仅举办者要有高质量发展意识,还需要政府对基金会办学的民办高校有新的举措,把非营利性民办高校尤其是基金会办学的民办高校纳入高质量发展的战略中。目前,国家所实施的一流专业建设“双万计划”、一流课程建设“双万计划”、“六卓越一拔尖”计划、“新工科、新医科、新农科和新文科”建设,当然还有“双一流”建设等都可以把非营利性民办高校纳入建设计划中。这不但是高等教育高质量发展的战略需要,而且是以这样的方式

呵护民办高校最初举办者实现教育理想,践行社会责任,让举办者深刻意识到,基金会办学是自己创办百年大学的初衷得以实现的重要途径,从而助推非营利民办高校举办者主动参与到基金会办学改革中。

## (三) 修订基金会相关法律法规,尊重捐资举办者管理权能

根据《民办教育促进法》第20条,举办者根据学校章程规定参与学校的办学与管理的规定,一旦基金会成为非营利性民办高校的举办者,那么基金会就有权利依照民办教育促进法规定参与学校的办学与管理。如此就会由原来的个人举办者与民办高校的关系,转化为基金会举办者与民办高校的关系,出现如何在最大化实现捐资者办学主张的同时充分保障高校自治的问题。对此,有学者指出,为不影响捐资者办学意志的实现,基金会可能会处于“强控制”地位,从而可能会损害高校自治的情况<sup>[15]</sup>。应该说学者的担忧不无道理,但是在基金会办学还很脆弱的当下,是引导为主,还是限制为主仍需进一步斟酌。在笔者看来,举办者既然选择基金会办学,肯定是朝着有利于学校发展的方向而努力的,他们需要的是社会与政府的肯定与信任。政府保障基金会的管理权也是对捐资者尊重与信任的体现。所以在当下,捐资举办者在基金会与学校法人组织之间的无缝衔接,显得尤为重要。

为贯彻落实《慈善法》,适应基金会发展,为社会公众参与公益慈善事业提供法制保障,民政部对《基金会管理条例》(国务院令 第400号)进行了修订,形成了《基金会管理条例

(修订草案征求意见稿)》(以下简称《基金会征求意见稿》)。无论是原来的基金会管理条例还是修订的管理条例,都规定了理事会是基金会的决策机构,对基金会负责,而且也同时规定理事会设理事长,从理事中选举产生,理事长是基金会的法定代表人。唯一不同的是《基金会征求意见稿》在第22条第3款增加了“第一届理事会应当包含主要发起人”的规定。这就为非营利性民办高校捐资举办者成为理事,甚至被选举为基金会理事长的可能。再结合《民办教育促进法》中作为举办者的基金会参与学校办学与管理的规定,也提供了捐资举办者作为学校理事会等决策机构负责人的可能。由此,即便现有的非营利性民办高校转型为基金会办学,也不会影响到捐资举办者对学校的管理权,甚至可以同时担任基金会理事长和学校决策机构负责人,依法行使管理权,从而保障举办者权益。目前,《基金会征求意见稿》还未出台,新增的第22条第3款也不知会面临怎样的结果,但是从激发发起人积极性角度而言,应该保留该修订条款,并尽快颁布新的基金会管理条例。至于基金会对高校自主办学的“强控制”的影响,可以通过完善基金会与民办高校法人治理结构等组织的角度加以解决。

非营利性民办高校基金会办学是办学体制上的创新,是民办高校营利性与非营利性分类管理之后的又一次质的发展。或许在不久将来,在政府的大力支持与民办高校积极探索之下,基金会将会成为除了个人、企业以外的第三大非营利性民办高校举办主体。

#### 参考文献:

[1]王涌. 法人应如何分类: 评《民法总则》的选择[J]. 中

外法学 2017(3):614.

- [2][11][15]刘金娟,方建锋. 我国基金会参与非营利性民办高校办学探索[J]. 复旦教育论坛 2019(6):42-46,44.
- [3]秦和. 基金会办学: 民办教育“第二次出发”[N]. 光明日报 2020-01-14(14).
- [4]吕宜之. 非营利性民办高校基金会办学模式探究[J]. 江苏高教 2020(9):44.
- [5]张翔翔,毕维尹. 中国式基金会办大学[J]. 中国慈善家, 2014(3):58.
- [6]王一涛. 论公益性民办高校产权制度的构建[J]. 中国高教研究 2010(9):61.
- [7]夏利民. 捐助法人的功能与制度价值——兼评《民法总则》法人分类[J]. 江西社会科学 2017(6):156.
- [8]慈善性捐赠和公益性捐赠之涵义辨析及意义[EB/OL]. [2020-07-22]. <https://www.xzbu.com/9/view-4621050.htm>.
- [9]黄立. 民法总则[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002:109-110.
- [10]民办高校教育及其基金会发展之路[EB/OL]. (2015-06-04) [2020-09-22]. <http://www.foundationcenter.org.cn/report/content?cid=20150612111728>.
- [12]黄洪兰. 非营利性民办高校支持政策研究[D]. 长春: 东北师范大学博士学位论文 2019:155.
- [13]王思懿,姚荣. 新加坡高等教育治理如何走向现代化——基于“治理均衡器”的理论框架[J]. 比较教育研究 2018(1):6.
- [14]什么才是西湖大学的使命所在[EB/OL]. (2020-08-23) [2020-9-16]. <https://www.westlake.edu.cn/info/1017/5250.htm>.

## Realistic Foundation , Property Right Guarantee and Promotion Strategy of Foundation Held Non – profit Private Universities

HUANG Hong – lan

( Jilin Normal University , Siping 136000 ,China)

**Abstract:** The promulgation of the new law and new policy of private education has not fundamentally changed the status of individuals or enterprises as organizers , and the independence of legal person property rights in non – profit private universities has not been completely solved. Therefore , it is necessary to further explore the protection of legal person property rights in non – profit private universities from the perspective of organizers. The revision of private education law and the reform of legal person system promote the foundation legal person to participate in non – profit private universities as the sponsor , and the public welfare property right system of foundation legal person itself can greatly protect the property right of non – profit private universities. Therefore , it is suggested that the government should start from solving the practical problems that the organizers are most concerned about to enhance the attraction of running a foundation and encourage the organizers to transform their main body of running a school and realize the independence of property rights of non – profit private universities.

**Key words:** non profit; private universities; foundations; legal person property right