

浅议《慈善法》视野下的高校教育基金会法律监督

●赵 韩



[摘要] 在《慈善法》的引领下,高校教育基金会可以加入慈善组织行列,开展促进教育发展的慈善活动。《慈善法》及配套的法规政策对高校教育基金会形成了强有力的内部和外部联合的法律监督,并以具体可行的措施监督高校基金会的日常运行。高校教育基金会在以《慈善法》为核心的法律监督制度下应积极作为,提高基金会专业化、系统化、法治化的发展水平。

[关键词] 慈善法;高校教育基金会;法律监督;积极作为

伴 随着我国高校教育基金会组织规模的日益壮大,高校教育基金会在吸纳社会捐赠、支持学校事业发展上发挥着日益凸显的重要作用。越来越多的高校基金会积极响应民政部门的号召申请认定为慈善组织,成为社会慈善公益事业的一员,践行拓展公益教育,传播慈善文化的职责,依法面向社会开展促进教育发展的慈善活动。《慈善法》是我国慈善事业发展的里程碑,它奠定了我国慈善事业发展的法律框架,全篇共计十二章,共一百一十二条,为引导和规范慈善组织的行为提供了现实可行的法律依据。

Q 高校教育基金会法律监督的价值

(一)保证组织自身健康发展,提高管理与运作的效率

完善的法律监督可以起到引导和规范高校教育基金会行为的重要作用,对基金会日常管理活动的法律监督,可以督促高校教育基金会遵循合法、自愿、诚信、非营利的原则开展慈善活动,提高基金会法治化建设水平,从而保证基金会的健康发展。管理与运作效率的提高,能够显著提升高校基金会在汇集社会资源与对外合作方面的能力。

(二)维护公共利益,培育公众参与慈善的精神

慈善事业的公益性决定了慈善活动是为了社会公共利益而服务的。《慈善法》的立法宗旨是除了规范慈善活动、保护慈善活动参与主体的合法权益外,更重要一点在于弘扬慈善文化,促进社会进步,共享发展成果。在较为全面的法律监督下,高校教育基金会更好地发挥促进高等教育事业发展的作用,更合理地配置吸纳来的社会资源,展现出向上向善的慈善组织风貌,吸引越来越多的人愿意关注和参与到高

校基金会的发展中,培育公民参与慈善的精神。

(三)营造公开透明的慈善氛围,推动我国慈善事业的蓬勃发展

公开透明的原则贯穿于《慈善法》的始终。《慈善法》不仅要求慈善组织应当依法履行信息公开义务,同时,也要求民政部门应当在统一的信息平台上及时向社会公开慈善信息。

公开透明是慈善组织生命力的根基。高校教育基金会及时、完整、真实地向社会公开法律法规要求的信息,不仅保障了基金会的捐赠者、受赠者的知情权和监督权,同时维护了社会公众和媒体的知情权,为基金会赢得了社会的信赖,优化了慈善组织的发展环境,推动我国慈善事业向着更加规范化、透明化、公正化的方向蓬勃发展。

Q 高校教育基金会法律监督的主体及权限

(一)外部监督主体及权限

1.民政部门

《慈善法》第九十二条确立了民政部门是慈善活动监督的主体,《基金会管理条例》确立了登记管理机关和业务主管单位双重主体监督体制。因此,高校教育基金会会受到民政部门和教育部门双重的法律监督。从慈善组织的登记认定、章程修改、变更登记、换届备案、年报等工作都需要经过教育部门初审,再到民政部门最终核准的过程。《慈善法》明确了民政部门对涉嫌违法行为的高校教育基金会的检查、调查权,以及依法作出行政处罚的权力。

2.利益相关者

切实保障利益相关者的合法权利的实现，是高校教育基金会开展工作中应当履行的义务，也是慈善事业有序发展的题中之义。《慈善法》赋予了捐赠者的知情权和监督权，具体表现为：有权了解捐赠款项的管理使用情况；有权查询和复制其捐赠财产管理使用的情况；对于高校基金会违法捐赠协议用途的行为行使投诉、提起诉讼的权利。

《慈善法》中有相应条款保障受益人对高校教育基金会工作的监督和受益人权利的实现。首先，要求高校教育基金会应当坚持公开、公平、公正的原则确定受益人，保障受益人有权知晓基金会的资助标准、工作流程和工作规范等信息。其次，《慈善法》第十五条、第九十八条明确禁止“对受益人附加违反法律法规或者违背社会公德的条件”，保护受益人的人格尊严，只有经过受益人同意后，捐赠人才可以行使所捐赠慈善项目的冠名权。

3. 社会公众和媒体

《慈善法》明确要求慈善组织应当向社会公开组织章程和决策、执行、监督机构成员信息、年度工作报告和财务会计报告，接受社会公众的监督。《慈善法》第九十七条直接表明我国鼓励公众和媒体对慈善组织进行监督。社会公众若发现高校基金会的违法违规行为，可以向民政部门、教育部门投诉、举报，让媒体发挥好舆论监督作用。

(二) 内部监督主体及权限

《慈善法》第十一条提到的“内部监督机制”和第二十条提及的“履行监督权限的内部治理结构”，是高校教育基金会的内部监督主体。高校内部监督主体是理事会和监事(会)，《慈善法》并未详细给出内部监督主体的权限，但结合《基金会管理条例》能分析内部监督主体的监督权限。

1. 理事会

理事会是高校基金会的决策机构，对关系到组织生存发展的重要事项拥有决策权。具体包括：(1)章程的修改；(2)负责人的选举和罢免；(3)重大募捐、投资活动；(4)基金会的分立与合并；(5)章程所载明的其他重要事项。上述事项涉及基金会的内部治理制度、资金、人员变动，这些方面的决策权可以视作对基金会日常运作的监督，以确保基金会合法有序地开展工作。

2. 监事(会)

《基金会管理条例》第二十二条明确了不能担任监事的人员，第二十三条禁止监事从所在基金会获取报酬和任何交易行为，上述条款保证了监事行使监督权的独立性。根据《基金会管理条例》，高校基金会的监事(会)法律监督权限包括：检查财务和会计资料；监督理事会遵守法律和章程；列席理事会会议，向理事会提出质询和建议；向民政部门、教育部门、税务管理部门、会计管理部门反映情况。

《慈善法》对高校教育基金会的法律监督措施

(一) 年报制度

《慈善法》第十三条确立了慈善组织的年报制度。民政部门对已经成为慈善组织的高校基金会实行的是年报制度，对于尚未认定为慈善组织的高校基金会实行的是年检制度。年报制度与年检制度在内容与程序方面基本相同，最大的区别在于民政部门不再出具审核结论，以“年报完成”作为结论。

根据《慈善法》的要求，结合年报实践工作，高校教育基金会每年向民政部门报送的工作报告涵盖了基金会的基本信息、机构建设情况、慈善活动支出和管理费用情况、财务管理情况、接受监督管理情况、保值增值活动情况、信息公开情况、监事意见等。财务会计报告包括会计事务所出具的审计报告、专项信息审核报告、重大项目专项审计报告。高校基金会如出现未依法报送年度工作报告、财务会计报告的行为，将依据《慈善法》第九十九条承担相应的法律责任。在年报制度下，虽然民政部门不再出具审核结论，但也建立了抽查监督机制，以督促高校基金会如实年报，提高高校教育基金会自我监督的主动性，也极大地提升行政监督效能。

(二) 信息披露制度

《慈善法》设置了信息公开的专章，并在法律责任专章中明确了民政部门和慈善组织未依法履行信息公开义务承担的法律后果。2017年9月民政部开发的统一的慈善信息平台“慈善中国”正式上线，该网站开设慈善组织查询、慈善信托查询、慈善组织年报公示、募捐方案备案等功能，方便公众了解慈善信息。2018年民政部出台的《慈善组织信息公开办法》进一步细化了慈善组织的信息公开制度。根据该办法，高校基金会应当在慈善中国网站上向社会公开的重点信息有：(1)基本信息；(2)经过核准的章程；(3)理事会、监事(会)成员信息；(4)年度工作报告和财务会计报告；(5)重要关联方；(6)重大资产变动及投资、重大交换交易及资金往来、关联交易行为等情况。该办法中规定了信息公开的时间标准，具体落实了《慈善法》中信息公开的及时性原则。高校基金会未依法履行信息公开义务，将受到民政部门的警告、予以限期整改等处罚措施。

信息披露制度是解决慈善组织公信力危机的有效方法。信息披露制度增加了高校基金会日常工作的透明度，保障了社会公众与媒体的知情权与监督权，越透明公开的高校基金会，越能获得社会公众的信任与支持。

(三) 第三方评估机制

《慈善法》第九十五条规定：“民政部门应当建立慈善组织评估制度，鼓励和支持第三方机构对慈善组织进行评

估,并向社会公布评估结果。”目前,虽然未有专门针对慈善组织的第三方评估机制,但是民政部已经逐步建立了一套“分级管理、分类评定”的第三方评估工作机制的制度体系。从2010年颁行了《社会组织评估管理办法》到2015年印发了《民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》,再到2021出台了《全国性社会组织评估管理规定》。在《民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》中指出,鼓励各地根据实际工作情况,制定更加具体的第三方评估措施。而《社会组织评估管理办法》对高校教育基金会实行的是综合评估。

实际工作中,第三方评估机构对高校教育基金会的基础条件、内部管理、工作绩效和社会评价等方面,依据一定评估标准体系,进行客观、全面的评估。在评估过程中,第三方机构要求高校教育基金会提供必要的文件和证明材料,组织实地考察,作出初步评估意见并确定评估等级,由民政部门确认评估等级并发布公告。根据《社会组织评估管理办法》,基金会的评估结果与主管部门的激励机制挂钩,获得3A以上评估等级的高校教育基金会可以优先接受主管部门购买服务、享受税收优惠、优先获得主管部门的奖励。此外,高校教育基金会可以将评估等级牌匾悬挂在办公场所明显的位置,在对外开展活动和宣传时,可以作为信誉证明。第三方评估是有关部门监督高校教育基金会的重要切入点,是社会监督的重要平台,是高校基金会加强自身建设的强大动力,通过以评促建、以评促改,促进高校基金会健康有序发展。

Q 高校教育基金会在法律监督下的积极作为

(一)优化内部管理机构,提高自我监督能力

高校教育基金会是独立法人,理应追求独立发展。实际上,高校基金会的很多理事、部分监事都是高校的管理人员,一定程度上制约着高校基金会发展的独立性。因此,适当选聘高校外的专业人士、杰出校友担任基金会的理事、监事,以丰富基金会内部人员构成,减少高校对基金会的行政影响。

专业化的人才队伍是高校基金会优化内部管理机构硬件的保障。理事会、监事会的作用要想发挥好,就必须要求理事、监事有较强的专业能力、丰富的管理经验以及较高的道德素质,以提高基金会日常决策与监督的科学性和有效性。

(二)重视评估工作,规范自身建设

独立、权威、专业的第三方机构的评估,是对高校教育基金会发展质量的检验。基金会接受评估可以发现自身存在的问题,是提升基金会规范化水平的有效举措,是实现高校基金会从粗放式管理向标准化管理的有效转变途径。但

实际情况是,高校基金会对评估工作的重视度不够,由于评估不是民政部门强制性的监督措施,所以高校基金会申请参加评估的积极性不高。

高校教育基金会应把自身的建设发展融入慈善事业发展的全局中,重视第三方机构评估工作,以评估的指标体系作为基金会规范自身建设的指导,确保基金会的规范化运作。此外,高校基金会并非获得一定的评估等级就高枕无忧了。高校基金会若出现了《社会组织评估管理办法》第三十条所列明的情形,情节严重的,民政部门会作出降低甚至取消评估等级的处理。评估等级有效期届满后,基金会未申请参加评估的,视为无评估等级,这就要求高校基金会规范自身建设作为常态化的工作来抓。

(三)拓宽互动渠道,形成与外界良性互动的局面

年报制度、信息披露制度和第三方评估机制这些法律监督措施,为实现社会力量监督高校教育基金会的运行创造了基础条件。现实情况是,除了高校的师生、校友会比较关心基金会的发展,社会公众对高校基金会不够了解,更无法谈及行使对高校基金会的监督权。

高校教育基金会应拓宽与社会公众的互动渠道。除了在民政部统一的慈善信息平台上发布基金会的相关信息外,还应同时积极在自己门户网站、微信公众号上发布基金会的组织机构信息、年度工作报告、项目运作情况等,加大基金会日常工作的新闻报道力度,让高校基金会走入公众视野。畅通社会监督渠道,建立有效的监督平台,对于公众与媒体提出的质疑,及时给予反馈。利用线下渠道同时开展宣传,在校庆日、慈善日等特定时间,开展公益活动,增加公众与媒体了解高校基金会的机会。总之,与社会公众和媒体保持良性互动,积极主动接受监督,提高基金会的公信力,扩大基金会的影响力,能为高校教育基金会的长足发展注入动力。

参考文献

- [1]李永军.论《慈善法》的理解与完善建议[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2017,30(03):35-40.
- [2]郭凯静.高校教育基金会内部治理问题探讨[J].合作经济与科技,2023(10):132-134.
- [3]张忠生.我国高校基金会监管机制探究[J].理论视野,2016(01):50-54.
- [4]赵彩虹.信息披露视角下高校基金会透明度探究[J].经营与管理,2022(12):149-154.

作者简介:

赵韩(1988—),女,汉族,江苏南京人,硕士,助理研究员,江苏第二师范学院,研究方向:高校基金会管理。