



中国社会组织教材丛书

ZHONGGUO SHEHUI ZUZHI JIAOCAI CONGSHU

丛书主编 孙伟林

执行主编 廖 鸿

基金会导论

JIJIN HUI DAOLUN

陶传进 刘忠祥 编著



中国社会组织教材丛书

ZHONGGUO SHEHUI ZUZHI JIAOCAI CONGSHU

丛书主编 孙伟林

执行主编 廖 鸿

基金会导论

IN HUI DAOLUN

陶传进 刘忠祥 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

基金会导论 / 陶传进, 刘忠祥编著. —北京: 中国社会出版社, 2011. 3
(中国社会组织教材丛书 / 孙伟林主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3504 - 7

I. ①基… II. ①陶…②刘 III. ①基金会—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 015486 号

书 名: 基金会导论

编 著: 陶传进 刘忠祥

责任编辑: 朱永玲 杨春岩

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66076941 (010) 66061704

邮购部: (010) 66076941

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 电传: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 285 千字

版 次: 2011 年 3 月第 1 版

印 次: 2011 年 10 月第 2 印刷

定 价: 38.00 元

《中国社会组织教材丛书》

编委会

主 编：孙伟林

执行主编：廖 鸿

副主编：李 勇 杨 岳 贾晓九

刘忠祥 戚锦芳 赵 泳

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 昕 马庆钰 王 文 王 名

石国亮 刘宁宁 刘振国 刘 锋

安 宁 李露寒 庞承伟 金锦萍

徐家良 陶传进 高成运 景朝阳

韩 涛

编 务：高成运 田维亚 廖 明 余永龙

总 序

国家民间组织管理局局长 孙伟林

社会组织发展是关系经济发展与和谐社会建设的一件大事。近年来我国社会组织稳步发展，遍布全国城乡，涉及社会生活各个领域，基本形成了门类齐全、层次不同、覆盖广泛的社会组织格局。社会组织在促进经济发展、繁荣社会事业、参与公共管理、开展公益活动和扩大对外交往等方面都显示出越来越重要的作用，已成为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，成为我国社会建设的生力军。

我国正处在改革开放和现代化建设的关键时期，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，新的形势为我国社会组织发展提供了新的机遇、创造了新的条件，新的改革实践也对理论产生了巨大的需求，呼唤着新的理论。这就要求我们不断研究社会组织理论与实践的前沿问题，拓宽视野，进行知识创新。

为此，2008年年初，国家民间组织管理局正式启动了《中国社会组织教材丛书》编辑出版工作，并成立了教材编辑指导专家委员会。在“公平发展公共治理”项目支持下，2008年4月，《中国社会组织教材丛书》项目采用公开招标模式，在中国社会组织网、《中国社会报》上公布。经专家委员会评定，最后确定了7本教材的主编。其中，《社会组织概论》一书由清华大学王名教授担任主编；《社会团体导论》一书由北京师范大学（现上海交通大学）徐家良教授编著；《民办非企业单位导论》一书由中国人民大学公共管理学院景朝阳副教授担任主编；《基金会导论》一书由北京师范大学陶传进教授等编著；《社会组织能力建设》一书由国家行政学院马庆钰教授等编著；《社会组织财税制度》一书由

北京大学金锦萍副教授编著；《社会组织行政执法》一书由山东省青岛市民间组织管理局庞承伟副局长担任主编。

在本套教材编写过程中，国家民间组织管理局先后邀请多位专家，召开了一系列研讨会、座谈会，对教材大纲、主体内容、编写体例与时间进度等进行研究，提出要求。教材形成初稿后，又分别召开 15 次讨论会、专家会，对每本教材予以审定，提出修改意见，安排出版计划。本套教材丛书由我总负责；执行主编廖鸿承担了丛书的规划、统筹和协调工作，从项目招标、框架设计到内容结构、写作体例认真负责，倾注了大量心血；高成运、田维亚、廖明、余永龙四位编务从始至终承担了协调、编辑等许多具体工作；首都师范大学石国亮副教授参与本套教材后期编辑、联络工作，他们默默奉献，付出了辛勤劳动。

参与本套教材编写的人员，都是社会组织领域的专家，有的还是著名专家。他们在社会组织领域积累了丰富的理论知识，同时又比较注重社会实践，理论与实践相结合。每位主编都以高度负责的精神和科学严谨的态度，组织优秀团队，深入研究，博采众长，不辞辛苦，数易其稿，保证了本套教材的质量和水平。中国社会出版社朱永玲、杨春岩两位编辑认真细致、严谨求实，为本书的编辑做了大量工作，特此表示感谢。

本套教材力求向读者呈现以下特色：第一，系统性与独立性相结合。整个教材的框架按照系列教材设计，基本涵盖社会的重点领域，而各个重点领域的内容又相对独立，自成体系，以便于培训之需。第二，理论性与实践性相结合。既系统阐述社会组织的理论，又注重引用现实案例，吸纳近年来我国社会组织改革探索的实践成果，使理论与实践得以融和，凸显了时代性和现实性特点。第三，专业性与通俗性相结合。教材的知识点言简意赅，概念清晰，专而不杂，既体现了专业性，又通俗易懂，针对性和适用性很强。因此，本套教材既适合不同类别社会组织人员、登记管理机关工作人员培训使用，也可作为科研院所相关学科课程的教学参考书，还可作为社会公众了解社会组织的入门读物。

《中国社会组织教材丛书》是我国社会组织第一套相对系统的教材，填补了这一领域的空白。但由于是探索和尝试，难免存在这样或那样的问题。恳切希望大家提出批评建议，以便我们不断修订和完善。

2010 年 10 月

目 录

第一章 基金会概论	001
引 述	001
第一节 基金会的基本概念与类型	004
第二节 基金会的社会功能	019
第三节 基金会的“产品”生产	023
第四节 基金会：作为法人而接受的制约与促进机制	036
第五节 基金会的发育与管理	041
第二章 基金会的设立与登记	058
第一节 设立基金会的条件	058
第二节 设立登记	075
第三节 基金会分支机构与代表机构的设立	082
第四节 基金会的变更与注销	084
第三章 基金会的依法运作	088
第一节 政府对基金会的监督管理	089
第二节 基金会财产管理和使用的规范	109
第三节 基金会的活动规范	116

第四节	其他监督	119
第五节	基金会及其管理部门的法律责任问题	121
第四章	基金会的内部治理	128
第一节	基金会治理的含义与模式	128
第二节	有效的基金会治理准则和相关规定	133
第三节	基金会治理的焦点问题与案例	151
第五章	基金会的外部环境：社会选择机制	163
第一节	社会选择与政府选择	164
第二节	社会选择机制下：要求公开透明	180
第六章	基金会的项目设计与运作	198
第一节	价值理念的专业化	198
第二节	项目设计方案的专业化	216
第三节	项目运作的专业化	223
第四节	基金会如何生产出一个好的项目	236
第五节	基金会的产品与基金会的发展	248
第七章	社会化公益视野下的筹款	254
第一节	社会化公益下的捐赠方需求	254
第二节	社会化公益下的基金会作为	259
第三节	筹资需要做什么	265
后 记		271

第一章 基金会概论

引 述

大约在近 30 年前的 1981 年，中国第一家基金会成立，基金会组织开始在中国社会中成长起来；大约 20 年前，“基金会”开始戴上自己特定的光环，人们已经开始知道一些它的情况了，这主要得益于像中国青少年发展基金会 1989 年发起的“希望工程”这样的项目。时至今日，基金会发展定位更加清晰。它是社会中非营利组织（简称 NPO）中的一种，是属于公益类型的组织。

还有的人喜欢使用非政府组织（简称 NGO）来代表基金会所属的组织大类，因为它们是社会自己成立并运作的组织。

在我们国家，起先使用民间组织、之后改为社会组织来称呼这类组织，社会组织包括社会团体、民办非企业单位和基金会三种类型。我们这里所说的基金会，是一种特定类型的社会组织，它的运作内容离不开资金的筹集与运作，并从中体现出公益的性质。

人们在日常生活中对基金会的理解通常是，基金会同时对应着“公益”和“资金”这两个同样美妙的事物，它是以资金为起点，在社会公益领域里，通过专业化的运作来实现某一目的的组织。资金可以用于资助其他组织，也可以用于自己运作公益项目。这里的核心词有：资金、社会公益、专业化。如果将目光提升一个层次，那么，基金会还意味着社会公众可以从这里出发而实现社会创业的梦想，只是人们需要在社会公益领域里进行创业而已。

基金会真正能够为我们提供这样的梦想机会的，还要追溯到 2004 年《基金

会管理条例》（以下简称《条例》）的出台。在此之前，基金会给人们的感觉与国家的事业单位等公共部门相差不大，虽然令人羡慕，但却与己无关。但在这个新条例里人们看到，不管是企业还是社会公众个人，只要他们拿出自己的钱、经过一个合法的程序，就可以成立一个从事公益行动的组织。他们自己拥有了存在的合法性，同时也为另外一些公益性组织提供了获得资金资助的可能性。人们的观念因此而改变，近几年来突然出现了基金会“进入寻常百姓家”的感觉。

但事情并不总呈现出乐观的一面，人们在现实中可能常常会遇到下列问题：

第一，在登记注册成为一个基金会的时候，可能会突然发现对登记手续和规程还不熟悉，并不是有了钱就可以建构组织这样简单的事情。从一笔准备进入公益领域里的资金，到登记注册成为一个合法的组织，需要完成两件里程碑式的事情：一是找到一个业务主管单位，二是之后到社会组织管理部门登记注册。然后你才能成为一家合法的组织进行公益运作。

第二，一些基金会筹到了一笔不菲的资金登记注册了，但接下来会发现，他们还需要为持续不断地筹钱而大伤脑筋。如何通过有效地运作项目、向社会与资助方展示自己而获得资助方的信任，是基金会需要不断追求的目标。例如，一个组织依靠200万元人民币登记注册成功了，但这只是个开始，而更艰巨的任务还在后面。因为按照《条例》规定，一旦成立基金会，每一年都是要花出去一定比例的资金的。因为必须花钱，所以，如果不再进钱的话，就意味着组织在走向枯竭。

第三，还有一些组织，它们拥有先天的筹集资源的优势，来钱不愁。这却不能保证它们花钱也不发愁。这不仅仅是“富人般”的烦恼，而是实际的问题。它们需要将钱花到最有效的地方，而不单是散钱行善。但是组织的经营者突然发现，自己有可能会有了钱却不知道该花到哪里去了。平时会指责别的花钱者（比如政府），说他们钱花的不是地方，而现在他们自己也遇到同样的问题。更重要的是如果不会花钱，时间长了就会令捐赠方失去信任，当前的资金筹集优势也就不复存在。

以上三个方面是基金会最常遇到的三个核心问题。如果考虑进更多的因素，把基金会的设立与运作看得更加仔细一些的话，那便可以从以下两条线索进行观察。

第一条线索：基金会涉及的实际上就是如何筹集资金、让资金保值增值、使

资金更有效地运作到项目当中三个方面。其中的“更有效地运作到项目中”是基金会的灵魂性要求，因为项目就是基金会的“产品”，基金会不管是筹钱还是保值增值，都是为了生产这种公益产品；而且，也只有将项目运作成功，才能更好地去筹集资金，使公众信任并且愿意捐赠。

项目的设计与运作将在本书中作为重要的一章出现，筹资也将单独拿出一章予以介绍。

第二条线索：基金会生产公益产品的运作，实际上是在一系列内部与外部制约力量的作用下实现的，其中最主要的力量有三种，分别是：组织的内部治理，通过理事会来保证组织的公益性质与合理运作；组织接受来自政府的依法监管；组织接受社会机制的制约与促进。三种力量共同作用于基金会，构成了基金会运作的环境。

在这里可以联想到企业。首先，企业需要接受市场的调节，这是企业生产经营的最主要依据。基金会所存在于的“市场”就是指其外部的社会机制，后面我们称为“社会选择机制”。在社会选择机制下，基金会需要在社会中展示自己、建构自己的公信力。我们所说的公信力建设、社会监督、社会选择，说的就是这方面的事情。这里特别提请注意的是，社会选择机制的作用不是法律，不是由政府部门来实施执行，也没有别人来外在地要求基金会如此地去做。这一切均是基于基金会追求自身生存的内在要求，因而与下面谈到的政府监管不同。本书有一章专门介绍基金会的社会选择机制。其次，企业还需要依据董事会的战略决策进行运作，并接受董事会的监督。基金会则要接受理事会的决策与监督。只是在基金会这种公益组织里，理事会与董事会有所不同，它们的一个额外的使命就是保证基金会资金运作的公益性质，从而对捐款人负责、对整个社会负责。因而，基金会的治理更为复杂。基金会的治理将有专门的一章来介绍。最后，企业还需要依法运作。对基金会而言，以登记管理机关为核心的政府相关部门便是对其依法运作的监管者。当然，除了监管之外，政府部门还会通过相应的政策，给予基金会以促进性作用。基金会的依法运作也是后面重要的一章。

除了上述两条线索之外，基金会还面临着组织内部如何运作管理，也就是非营利组织如何管理自己的问题。组织内部管理包括内部财务、人力资源、组织治理、筹资以及战略规划等等。非营利组织的内部管理有些类似于企业组织的管理，因而，企业组织管理的丰富理论都可以运用于基金会。但同时，非营利组织

又有一些独特的地方,《社会组织概论》一书对此已有一定阐述,本书就不再单独讨论了。

因此,本书的结构是:第一章讲基金会概论,第二章讲基金会设立与登记,第三章讲基金会的依法运作,第四章讲基金会的内部治理,第五章讲基金会的外部环境,即社会选择机制,第六章讲基金会的项目设计与运作,第七章讲基金会的筹款。

我们的前提认识是,要掌握基金会并不容易,正如同做一个好的理事长并不容易一样。因而,我们并不想写成一本这样的书,在读者花上数十个小时而一口气读完本书后,就能够成为一个对于基金会说起来头头是道的“专家”;而是希望大家在读完之后,能够产生许多思考,然后知道在运作基金会、考察基金会时,需要作出怎样的努力。

第一节 基金会的基本概念与类型

一、基金会及其基本性质

(一) 基金会的法律界定

1. 基金会基本概念

2004年颁布实施的《条例》中将基金会定义为“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,按照本条例的规定成立的非营利性法人。”

这一定义含有四个要素:

- 可以设立基金会的法律主体:自然人(个人)、企业、其他组织都可以。
- 发起设立基金会所依据的财产:捐赠而来,不能以获得物质性回报为目的。
- 基金会活动的公益性:这是对所有基金会的共同要求。
- 产生了一个新的独立法人,它拥有对于捐赠财产的使用权,捐赠财产独立于捐赠人而存在。

2. 基金会的设立主体

任何意欲投身社会公益事业的民事主体，都有权利发起设立基金会。在这里，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。

政府及其所属的部门承担着发展社会公益事业的主要职责，而政府及其所属部门履行这些职责主要是通过履行行政管理和提供公共服务的方式实现的。但这并不意味着政府不可以设立基金会。在国外，由政府设立的基金会只占较小比例，而在我国，政府及其部门是发起设立基金会的重要力量之一，虽然其比重正在降低。

对于外国的自然人和法人是否可以根据《条例》设立基金会的问题，条例没有直接的规定，但我们从一些条款中看出这是被允许的。例如，《条例》第六条规定非内地居民担任法定代表人的基金会必须在国务院民政部门登记，这实际上就是对外国人和其他境外人士在中国设立基金会的规定。

3. 基金会的公益性

公益性是基金会的本质属性，所有的基金会都必须是公益性的。公益性的最根本的特征在于使不特定的公众受益。

最基础性的公益就是慈善行为。慈善不是法律语言，是中国传统文化的一部分，对应的英文为 charity，主要是指包括扶贫济困、救灾助残在内的对弱势群体和个人的帮助活动，目的是使受助者过上一般人的基本生活，而不是更高层次的发展。从这个意义上讲，慈善是公益事业的一部分。通常慈善多指“雪中送炭”的事业，而公益不仅仅是“雪中送炭”，还包括“锦上添花”。慈善是公益，但公益不仅仅是慈善，公益的概念远比慈善大，促进社会发展和进步、促进公民参与等能够提升社会公共福利的事业都是公益事业。

在英文中，与 charity 相对应的词语是 philanthropy，其含义是不仅解决已经发生的人类灾难（这里需要慈善），而且找到其背后的原因并对灾难加以避免；还包括新知识的产生^①。这一词语也更接近本书所指的“公益”的含义。

^① 参见 Kiger, Joseph C. 2008. Philanthropists and Foundation Globalization. Transaction Publishers, New Brunswick. P. XI.



我国对公益事业权威的解释是《中华人民共和国公益事业捐赠法》，该法第三条规定：“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社会公共和福利事业。”其中第（四）项所指是非常宽泛的，也是不断变化的。

我国台湾地区对公益活动的理解，主要包括各类教育、文化、宗教、慈善、社福、卫生、医疗、环保、社区、人权、科学、救灾等各类促进公共利益的活动。

日本1998年制定的《特定非营利组织促进法》中，对公益范畴也进行了列举式界定，分为17类，主要包括：保健、医疗和福利的增进活动，社会教育的推进活动，城镇建设的推进活动，学术、文化、艺术、体育的振兴活动，环境保护活动，灾害救援活动，地域安全活动，维护人权和推进和平的活动，科技振兴活动，促活经济的活动，职业能力的开发和扩大雇用机会的支援活动，消费者的保护活动，等等。

学术意义上的公益是指受益对象为不特定的个人和群体，任何个人或群体只要符合其宗旨和业务范围要求，都可接受其资助。通俗地理解公益，则是公益组织的钱不能被用于私人目的；也不能指定特定对象进行“一对一”式的帮助，而应当是依据某一标准，帮助符合标准的非特定的人。

讨论 1.1：这里的情形是不是公益？

慈善行为是典型的公益，这是大家都知道的事情。但除此之外，另一些事情判断起来有些难度，例如所谓的社会企业现象。社会企业是近年来迅速火爆起来的概念，它是指兼具这样两种特征的组织：一方面从事市场营利性目标，另一方面又以社会目的为目标。通俗地说就是将所营取的部分利益用于社会公益的目的上。因而，人们指望通过这样的组织来一边实现社会目标，一边获得自己的收入。这样的情形是不是我们这里所说的公益呢？

与此相似但范围更广一些的情形是，有很多企业是典型的市场主体，它们并不主动设立社会目标，但客观上能够满足对社会有益的目的，它们的经营正中所谓的“主观为自己、客观为别人”的说法。因此就有人称，企业经营也具有

社会公益的特征，甚至就是公益性的。尤其是当这些企业的生产经营产品或服务填补了社会需求的空白的时候，就更凸显出了其社会公益的作用。这样的情形又是不是我们这里所说的公益呢？

参考答案：这些组织以企业的形式存在，虽然它们可能客观上已经达到了为了社会公益的效果，甚至在主观上也是如此，但由于其登记注册上的营利性质，因此并不符合社会公益的界定。也就是说，它们在法律上还无法充分享受公益组织应有的全部优惠政策（最多只能获得一些政策倾斜）。

讨论 1.2：这里的情形是不是公益？

与上述情形类似的是企业社会的概念与企业社会责任部门的行为。企业社会责任包含着企业公益行为，比如企业捐赠、企业与 NGO 的合作等。这些行为有两个特征较为突出：一方面，在形式上它也是营利性的企业与公益行为的结合；另一方面，并不排除捐赠企业在捐赠的背后还存在着明显的其他动机，比如追求捐赠为企业带来的物质好处。这样的情形又是不是我们这里所说的公益呢？

参考答案：一旦企业将善款捐赠给国家承认（并可以使得捐赠方获得免税待遇）的公益组织，那么，企业的捐赠将为真正的公益组织所使用，因此而成为纯粹公益性行为。

4. 基金会的非营利性

基金会属于非营利组织，公益组织首先需要属于非营利组织。“非营利”是比公益更基本的概念。非营利组织包含基金会，还包含其他一些互益性的组织。所以，基金会首先应遵守非营利性。

在法律意义上，“非营利性”要求一个组织需要满足三个方面的要求：一是存在非营利的分配与收入约束机制，它要求基金会的捐赠人、理事会成员和实际受托管理者不得从基金会的财产及其运作中获得“红利”，即除了必要的工资、成本之外，不得获得收入分红；二是存在非营利的组织运作和管理机制，也称为“非谋利控制”，要求基金会在其决策、执行和监督的各个环节都要规避追求高回报的高风险行为，避免用利润和收益作为激励手段的管理规则；三是存在非营利的财产保全机制，也称为“财产保全限制”，要求基金会不得以捐赠以外的其他方式（如集资、投资、合资、并购等）变更财产及其产权结构，当基金会终止其活动并注销时，其剩余财产不得以任何形式转移给包括捐赠人在内的私人所

有，而只能用于合乎其宗旨的其他公益活动。

简而言之，营利不能用于分红，而必须继续用于公益事业；不能有高风险投资；基金会的财产在任何时候不能私有。

基金会的非营利性造成了一定的社会误解，认为基金会不能从事营利性的活动。实际上，作为公益组织和非营利性法人，基金会不是不能挣钱，而是不能分钱。《条例》澄清了在这方面存在的模糊认识，通过制度设计放松对基金会“挣钱”的管制，杜绝基金会“分钱”的可能，保障基金会“花钱”的公益性。这方面的基本制度体现如下：

(1) 鼓励基金会按照合法、安全、有效的原则积极实现基金的保值、增值（《条例》第二十八条）；(2) 对于基金会实现保值、增值的方式不作任何具体限定，投资决策由基金会理事会把握（《条例》第二十一条）；(3) 严格禁止私分、侵占、挪用基金会财产（《条例》第二十七条），(4) 严格明确基金会理事、监事与基金会的利益冲突原则（《条例》第二十三条）；(5) 严格处理基金会注销后的剩余财产（《基金会管理》第三十三条）；(6) 严格要求财产的使用方法（《条例》第二十七条）；(7) 严格规定基金会公益支出的比例、限制行政管理和人员成本（《条例》第二十九条）。

讨论 1.3：非营利、公益、慈善等概念的范围

前面讨论到了公益与慈善的区分，这里又加进了一个“非营利性”。在法律意义上的公益一定是非营利性的，所有的基金会都首先属于非营利组织；其次，非营利性比公益性的范围还广，除了包含公益组织之外，还要包含一部分的“互益”组织。互益组织是指以追求成员集体利益为目标的组织，例如一个行业的企业组建起来的行业协会。行业协会追求的是全行业的利益，而不是全社会的利益，因而只属于非营利组织、却不属于公益组织。

因而，这些概念由宽及窄的变化就是：非营利性→公益性→慈善性。

5. 用于设立基金会的财产和捐赠人财产的独立性

基金会源于捐赠。捐赠人一旦将财产捐助出来成立基金会，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。这个时候公益资产与捐赠人尚存的联系就是：公益资金需要遵循捐赠人的意愿和公益宗旨有效使用，确保最大限度地提供公益服务。需要说明的是，捐赠的财产必须是捐赠人拥有合法所有权的财

产，如果所捐赠的财产是非法获得的（如是贩卖毒品所得或者贪污腐败所得）或者捐赠人对捐赠的财产根本就不享有所有权、无权处分所捐赠的财产（如所捐赠的财产是行为人保管的他人的财产等），那都不会成为合格的发起设立基金会所依据的财产。

讨论 1.4：捐赠人与受赠人：基金会的财产属于谁？

物权法第三十九条规定：“所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、收益和处分的权利。”《条例》规定：“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。”看起来财产似乎属于基金会所有。

但问题是，基金会的财产都来源于捐赠和捐赠的增值。公益事业捐赠法第五条规定：“捐赠财产的使用应当尊重捐赠人的意愿，符合公益目的，不得将捐赠财产挪作他用”。第十八条规定：“受赠人与捐赠人订立了捐赠协议的，应当按照协议约定的用途使用捐赠财产，不得擅自改变捐赠财产的用途。如果确需改变用途的，应当征得捐赠人的同意。”《条例》也规定：“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”；“基金会违反捐赠协议使用捐赠财产的，捐赠人有权要求基金会遵守捐赠协议或者向人民法院申请撤销捐赠行为、解除捐赠协议”。基金会财产的所有权可能是不完全所有权，有的基金会所有权的四项权限（占有权、使用权、收益权、处分权）中的使用权和处分权是有限定的，要在章程规定的宗旨和业务范围内，根据捐赠人的意愿使用和处分捐赠财产。

然而问题再回过来，根据“一物一权”的原则，基金会的财产不能同时拥有两个以上的所有者，也不构成基金会和捐赠者的共有，且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。《条例》还规定可以向人民法院申请撤销捐赠行为、解除捐赠协议。所以在不发生上述情况下，应当认定，基金会是其财产的唯一所有者，虽然其所有权受到一定的限制。