

南京航空航天大学
论文集

(二〇〇五年) 第28册

人文与社会科学学院

(第1分册)

南京航空航天大学科技部编

二〇〇六年三月

人文与社会科学学院

101 系

102 系

103 系

104 系

105 系

106 系

序号	姓名	职称	单位	论文题目	刊物、会议名称	年、卷、期	类别
1	孟繁超	教授	101	教育股份制的特制研究	行政与法	2005. 4	
2	孟繁超	教授	101	论我国民办学校的产权归属及其法律规制	河海大学学报	2005. 1	
3	孟繁超	教授	101	与时俱进的法治观念	山东警察学院学报	2005. 3	
4	孟繁超	教授	101	质甲客体研究	洛阳大学学报	2005. 1	
5	孟繁超	教授	101	反担保物权人法逻辑思考	唯实	2005. 7	
6	孟繁超	教授	101	抵销制度的设置模式选择	燕京学术	2005. 12	
7	孟繁超	教授	101	民事权利的行政法规范	西南法学评论	2005. 1	
8	李乾贵	教授	101	临时仲裁在中国的法制思考	中国行政管理	2005. 12	
9	黄建军	讲师	101	当代中国农民结社自由：意义、问题和改革	北京大学宪法与行政法研究中心（国家文科基地）	2005	
10	黄建军	讲师	101	论西方国家民主政治对市场经济的潜在危害	世界经济与政治论坛	2005. 4	
11	黄建军	讲师	101	论民主政治对市场经济的纠偏和制衡作用	理论与改革	2005. 6	
12	黄建军	讲师	101	高校不宜简单照搬聘任制	中国教工	2005. 3	
13	黄建军	讲师	101	行政诉讼受案范围规范实证研究	南京航空航天大学学报（社会科学版）	2005. 3	
14	刘耀彬	讲师	101	论洗钱罪的犯罪构成要件	南京航空航天大学学报（社会科学版）	2005. 2	
15	刘耀彬	讲师	101	构建和谐社会的刑法保障	法学杂志	2005. 1	
16	栾爽	讲师	101	儒家伦理法的内在精神及其重构	河海大学学报（社科版）	2005. 2	
17	栾爽	讲师	101	论包拯的法律思想及其现代意义	安徽教育学院学报	2005. 2	
18	栾爽	讲师	101	带薪休假的立法思考	理论新探索	2005. 1	
19	贺富永	讲师	101	我国航空运输业发展战略研究	理论探索	2005. 2	
20	贺富永	讲师	101	航空运输中承运人的界定及法律责任	江苏社会科学	2004. 1	
21	贺富永	讲师	101	反恐中国家自卫权的国际法透视	世界政治与经济论坛	2005. 2	

序号	姓名	职称	单位	论文题目	刊物、会议名称	年、卷、期	类别
22	郭莉	讲师	101	浅论工伤保险法的目的	经济法前沿问题研究	2004. 6	
23	郭莉	讲师	101	浅谈法学的教与学	中国教育理论杂志	2004. 6	
24	郭莉	讲师	101	论刑事诉讼人权保障的正当化	凉山大学学报	2004. 2	
25	王炳	讲师	101	论 反垄断对外贸易豁免规则的内在冲突及其克服	南京航空航天大学学报 (社会科学版)	2005. 2	
26	汤鸣	助教	101	律师代理的信息经济学分析	南京航空航天大学学报 (社会科学版)	2005. 4	
27	李栗燕	讲师	101	中外民办教育法比较研究	科技进步与对策	2005. 3	
28	尤春媛	副教授	101	我国行政诉讼时效制度存在的问题及对策研究	山西大学学报	2005. 5	
29	尤春媛	副教授	101	论教师权利的法律保护	理论探索	2005. 1	
30	尤春媛	副教授	101	论经济法的基本原则	太原大学学报	2005. 3	
31	王梓	硕士	101	我国农村土地承包制度建设的方向选择	经济问题探索	2005. 7	
32	王梓	硕士	101	我国城市房屋拆迁中公共利益的界定	经济体制改革	2005. 11	
33	张幼松	硕士	101	行人违章, 撞了为何不能白撞	汽车运用	2005. 1	
34	张幼松	硕士	101	浅谈诊所式法律教育在中国的发展与完善	湖北经济学院学报	2005. 3	
35	张幼松	硕士	101	论公益诉讼之适格原告	南京航空航天大学第七界研究生学术会议论文集	2005. 11	
36	邬小丽	硕士	101	“三个文明”协调发展与依法行政	南京航空航天大学第七界研究生学术会议论文集	2005. 1	
37	邬小丽	硕士	101	我国农村土地承包经营权的物权化	盐城工学院学报 (社会科学版)	2005. 12	
38	邬小丽	硕士	101	科学发展观与经济法中政府的准确定位	南京航空航天大学学报 (社会科学版)	2005. 9	
39	邬小丽	硕士	101	浅议几种垄断行为的立法约束	江淮论坛	2005. 6	
40	林巧	硕士	101	由一起交通事故引发的法律思考	汽车运用	2005. 12	
41	林巧	硕士	101	论行政指导的救济	南京航空航天大学第七界研究生学术会议论文集	2005. 11	

序号	姓 名	职称	单位	论文题目	刊物、会议名称	年、卷、期	类别
1	平旭	副教授	106	毛泽东廉政思想及其现实意义	河海大学学报（社科版）	2005. 6	
2	平旭	副教授	106	增强高校“两课”教学的有效性	教育与职业	2005. 1	
3	平旭	副教授	106	全球化与我国大学文化建设的对策	教育与职业	2005	
4	平旭	副教授	106	在政治文明建设进程中加强和改进思想政治教育	毛泽东邓小平理论研究	2005. 9	
5	王鲁捷	教授	106	市级政府绩效评价研究	中国行政管理	2005. 8	
6	王鲁捷	教授	106	论异质型人力资本“二元加权股权激励”	南京理工大学学报（自然科学版）	2005. 3	
7	王鲁捷	教授	106	企业专业技术人员育新绩效评价指标体系研究	现代经济探讨	2005. 1	
8	王鲁捷	教授	106	科技人才绩效评估指标体系探讨	中国人力资源开发	2005. 1	
9	王鲁捷	教授	106	团队授权力度评价指标体系研究	南京理工大学学报（社会科学版）	2005. 5	
10	王鲁捷	教授	106	职业经理人与他的哥们儿上下级	当代经理人	2005. 4	
11	王鲁捷	教授	106	江苏省企业高中级管理者压力状况与对策研究	第14界国际比较管理年会	200511	
12	王鲁捷	教授	106	专业技术人员育新能力评价研究	中国科学技术出版社	2005. 12	
13	王鲁捷	教授	106	企业与经营者动态组合激励机制探究	第14界国际比较管理年会	2005. 11	
14	王鲁捷	教授	106	和谐社会的社会幸福度研究	中国行政管理年会“政府行政能力建设与构建和谐社会”	2005. 8	
15	马杏苗	讲师	106	论马克思主义哲学课的教育境界	南京航空航天大学学报	2005. 4	
16	马杏苗	讲师	106	论现代社会人性的合理化	中国开发	2005. 9	
17	马杏苗	讲师	106	对现代社会合理精神基础的思考	安徽大学学报	2005. 152	
18	马杏苗	讲师	106	对道德合理性的现代论证	社会科学	2005. 301	

序号	姓 名	职称	单位	论文题目	刊物、会议名称	年、卷、期	类别
19	张步仁	教授	106	关于加强党的执政能力的若干思考	中共南京市委党校学报	2005. 3	
20	张步仁	教授	106	论邓小平的科学社会主义观（下）	南京航空航天大学学报学报	2005. 1	
21	王岩	教授	106	再论市场与政府张力中的公民民主权利	中国行政管理	2005. 6	
22	王岩	教授	106	冲突·契合·超越：个人主义与整体主义比较研究	毛泽东邓小平理论研究	2005. 6	
23	朱进东	教授	106	黑格尔辩证法与柏拉图辩证法关系之阐释	南京社会科学	2005. 2	
24	孙卫卫	副教授	106	文化生态变迁的道德意蕴	求索	2005. 1	
25	孙卫卫	副教授	106	“站在时代潮流的前头”与“文化自觉”	求实	2005. 7	
26	孙卫卫	副教授	106	“两课”教学与大学生创新能力的培养	中国科学教育	2005. 18	
27	张步仁	教授	106	科学发展观：解读以人为本	中国人学学会第七界年会	2005	
28	邵永同	硕士	106	论思想政治教育在人力资源管理中的作用	市场周刊	2005. 11	
29	邵永同	硕士	106	论网络环境下高校思想政治工作队伍素质建设	陕西省行政学院学报	2005. 4	
30	邵永同	硕士	106	论新时期敬业精神的培养	理论探讨	2005. 6	
31	邵永同	硕士	106	论信息网络时代下的青少年思想政治教育	甘肃社会科学	2005. 6	
32	孔宪华	硕士	106	耕地非农化过程中农民利益保护问题的思考	南航第七界研究生学术会议论文集	2005. 1	
33	汤云刚	硕士	106	关注城郊农民市民化过程中的社会问题	今日九州	2005. 7	
34	卢山	硕士	106	基于范式演化观的技术跨越	南航第七界研究生学术会议论文集	2005. 1	
35	卢山	硕士	106	我国高科技产业发展中的风险投资与作用机制研究	高新技术产业	2005. 4	
36	卢山	硕士	106	风险投资对高科技产业发展的催化作用机制分析	商业研究	2005. 2	
37	石诚	硕士	106	从拉瓦锡化学革命案例看萨伽德的整合认知——社会解释纲要	自然辩证法研究	2005. 1	
38	石诚	硕士	106	气体化学与首次化学范式的更替	化学教育	2005. 6	
39	管永桦	硕士	106	现代营销攻心谋略析	今日九州	2005. 3	

教育股份制的特质研究

□ 孟繁超, 胡慧萍

(南京航空航天大学, 江苏 南京 210016)

摘 要: 教育股份制是借鉴企业股份制合理内核的一种教育运作的创新模式。它符合教育政策和法律, 适应经济和社会发展变革的现实需求, 是实现教育事业可持续发展和教育进步的有效途径。教育股份制体现了一种多元化的价值趋向, 并以社会本位为核心, 强调公私法的兼容和价值并存, 并集中在资本和管理两个层面, 寻求教育公益性和资本寻利性的最佳平衡和有机统一, 从而凸现出其作为一种独立制度设计的特质。

关键词: 教育股份制; 多元价值; 教育公益性; 资本寻利性; 特质

中图分类号: D922.16

文献标识码: A

文章编号: 1007-8207 (2005) 04-0096-04

教育股份制是近年来兴起的一种新的教育运作模式。面对教育资源稀缺和社会对教育需求的巨大压力, 人们从企业股份制成功运作的经验中得到启发, 从而借鉴企业股份制的形式及其合理内核发展现代教育制度, 尤其是在民办教育领域, 这种模式被更广泛地采用并取得了积极效果。那么教育股份制的本体特征究竟体现于何处, 其价值目标如何定位, 从而区别于企业股份制作作为一种独立的制度设计存在呢? 本文即拟就此层面展开探讨, 以期通过对这些问题的明晰为教育股份制的现实合理性和实践可行性寻找理论支撑和法律依据, 并为对该制度的系统研究奠定基础。

教育股份制有广义和狭义之分。前者泛指一切以股份、合伙、合作或股份合作等形式筹措教育经费的办学模式, 其基本特征就是联合出资、合作办学, 但大部分都不具有严格的公司法意义上的股份制内涵。后者专指借鉴企业股份制的形式或其合理制度, 将公司法上的股份制和现代企业制度引入办学机制, 并在改善资本的寻利性和完善学校法人治理结构的基础上实现的教育运作模式的创新。本文的研究对象专指狭义上的教育股份制。

教育实行股份制具有深刻的经济根源。当前最突出表现就是随着经济发展, 可供的有效教育资源与教育市场的实际需求之间存在巨大差距。根据国家发展规划, 政府每年教育拨款增加1%, 到2010年可增拨教育经费将达500亿元。但与此同时, 全国中小学生人数将达2亿, 18周岁接受高等教育的学生比例将由现在的9%上升到15%, 需投入的教育经费将增至4500亿。^{[1](p346)}无疑, 单纯依靠政府财政支撑教育已远远落后于教育快速增长的实际需求, 极可能影响教育事业持续发展的大局。而与此同时, 公民个人金融资产却在迅速增长, 存在巨大的投资潜力和投资需求。教育作为一种投资风险较小和具有极大社会效益的事业, 完全有可能通过正确的政策引导来吸引投资。教育股份制作作为一种资本筹集方式, 可以广泛筹集资本而较少受到单个资本数额大小的限制, 易于使社会资本聚集成规模资本, 也降低了单个投资者的风险, 所以对满足筹资兴教

具有客观可能性。1999年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出, 要“进一步解放思想、转变观念、积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学, 满足人民群众日益增长的教育需求, 形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局。凡符合国家有关法律法规的办学形式, 均可以大胆实验”, 并且“在非义务教育阶段, 要适当增加学费在培养成本中的比例, 逐步建立符合社会主义市场经济体制以及政府公共财政体制的财政教育拨款政策和成本分担机制”。而《面向21世纪教育振兴行动计划》则更明确指出, 要“将教育始终置于优先发展的战略地位”, 要“深化办学体制改革, 调动各方面发展教育的积极性, 贯彻国务院对社会力量办学实行‘积极鼓励, 大力支持, 正确引导, 加强管理’的方针, 形成政府办学为主体、社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制”, 以适应“整个教育事业必须同国民经济的发展相适应”^{[2](p107)}的要求。可见, 教育股份制作作为教育事业主动适应社会主义经济建设和改革开放的一种制度创新, 不仅仅在于实现了教育可持续发展的需要和教育自身的价值, 而且是教育与经济和社会发展实现一体化, 从而发挥教育的经济和社会功能的需要。

教育股份制是借鉴企业股份制模式兴办教育事业。但是, 教育和经济毕竟分属不同范畴, 它们各有其不同的性质和发展规律, 因此不可能机械地照搬企业股份制的一切制度。教育作为一项培养人的工程并不直接生产有形的物质产品, 而是通过教书育人、提高人的素质、促进人的全面自由发展从而间接地为经济和社会发展提供动力和智力支持。所以教育股份制作作为一种独立的制度, 具有其鲜明的属性特征, 并体现出制度本身的价值取向, 它既不同于企业股份制完全追求利润最大化为目的的发展模式, 又不同于传统教育制度理论将教育完全视为公共产品或准公共产品, 从而将维护教育的公益属性作为首要的和几乎是唯一价值目标的一元化价值模式。教育股份制体现的是一种多元的价值取向, 其本质上属于多元化价值模式, 并且以社会价值为核心。具体表现为: 首先, 在公法意义上, 它首肯教育的公益性, 否定教育产业论关于教育与其他产业、部门的经济

收稿日期: 2004-12-10

作者简介: 孟繁超(1957—), 男, 吉林长春人, 南京航空航天大学人文与社会科学学院法律系教授, 硕士生导师, 主要从事民商法研究; 胡慧萍(1980—), 女, 江苏常熟人, 南京航空航天大学人文与社会科学学院法律系在读硕士研究生, 主要从事民商法研究。

基金项目: 江苏教育“十五”规划重点课题《民办教育政策支撑与立法保障的研究》, 批准号: JB/2003/01/18。

联系完全通过市场等价交换实现的教育发展观,即否认纯粹的教育经济主义思潮和单纯从经济功能角度看待教育的观点,而重视教育的特征和教育本身固有的特殊规律,坚持教育事业不得以营利为目的,并须始终沿着公益事业的方向发展;其次,在私法意义上,由于它引入了股份机制和现代企业制度,因此不可能漠视教育资本的寻利本质和股东的权益,而必然贯彻比例风险和比例利益并存原则,重视对投资办学者利益的保护并提供适当的投资回报;再次——也即最核心和最根本的价值在于——从社会法意义上,教育股份制坚持从现代教育同人类社会进步的整体需要角度研究问题,从而始终坚持社会本位观,不仅重视受教育者利益,而且更重视社会长远发展利益。所以它强调公私法之间的交融,一方面通过公法对私人活动领域的渗透,限制私法上原则的效力,即限制教育资本营利和保障教育自主权;另一方面通过扩大私法在社会与公共服务事业方面的作用,努力使公共机构适应私法的部分要求去执行公共职能,即拓宽教育融资渠道并保障投资者权益。二者有机结合,既保护私人利益和民间资本投资兴教的积极性,又保障教育按其性质和发展规律运行,同时防范短期、投机的行为,促进教育事业的进步和教育的可持续发展,进而带动社会整体进步。

股份制作作为人类经济组织发展史上重要的制度创新,在市场经济中扮演着重要角色,并依现代民商法中的意思自治原则享有除法律、股份有限公司章程限制之外的广泛的民事权利能力,其不仅能高效积聚资本和分散风险,而且对社会秩序的整合乃至社会的全面进步具有巨大作用。教育股份制作作为一种创新的教育运行模式,就是要通过借鉴企业股份制在资本筹措和企业管理等层面的合理内核,在符合教育性质和教育发展规律的前提下借鉴市场和经济运行的规律和制度来建立现代学校制度。由于其体现的是一种多元化价值模式并且在根本上以社会利益为本位,所以其最核心的本体特征就在于调和不同价值体系的矛盾,寻求它们之间的平衡点,使诸种价值追求能够共存于一个制度系统内并长期协调、稳定发展。而这一切矛盾的核心和焦点无疑就是教育的公益性和资本的寻利性之间的矛盾,如何解决好这一矛盾直接关系到整个体制的运行成功与否。教育股份制在企业股份制度的基础上,作出了伟大的制度创新,集中体现在资本和管理两个层面,实现了教育公益性和资本寻利性的有机统一,从而凸现出其作为一种独立制度设计的特质。

二

寻利是资本的本质属性,教育资本也不能例外。教育股份制以使资本的寻利性与教育的公益性相平衡为目的对资本进行的改良,主要包括加强教育资本的独立性、“股权债权化”^[1]制度设计以及校产增值归属制度设计。

首先,加强教育资本独立性的具体表现就是分离学校资产的所有权和经营权。投资者出资后仅拥有原始资本的价值所有权即股权,而不能再直接干预学校运行和资产的处置,并以其出资额为限对学校债务承担有限责任。股权可以依法转让和继承,但除学校依法终止、清算外,股东不能抽回出资,即不得退股。学校作为独立的法人实体获得全部出资的法人所有权,依法

享有占有、使用、收益和处分权能,对外独立承担民事责任。这种制度设计的优势,一方面在于便于学校向社会融资,并且可以避免受到投资者其他资产风险的影响,保证办学资金的来源稳定和缓解还本压力,使办学之初资本即处于一个较高水平,从而可以降低收费标准,改善生源质量,为实现学校发展的良性循环奠定基础。另一方面,通过分离资产所有权和经营权可以有效避免投资者按自身偏好支配校产和过深介入学校运作所导致的学校受非教育因素影响偏离教育规律的情况发生,以切实保障办学自主权。

其二,“股权债权化”主要是就资本回报制度而言的。显然,要求投资者完全放弃回报是不现实的,也不符合资本的特性和投资者的初衷,在我国,目前捐资办学的情况显然亦是极个别的。《中华人民共和国教育法》第二十五条又明确规定:“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构。”那么,如何实现股东权益的保护又不违背教育法有关规定呢?换言之,在收益分配层面,投资资本的寻利性怎样才能与教育的公益性相协调呢?此问题曾引发过广泛争论。从最初的《社会力量办学条例》第六条规定的“社会力量举办教育机构,不得以营利为目的”和其第三十七条第二款规定的“教育机构的积累只能用于增加教育投入和改善办学条件,不得用于分配”以及该条例第四十三条“教育机构清算后的剩余财产,返还或者折价返还举办者的投入后,其余部分由审批机关统筹安排,用于发展社会力量办学事业”等规定可见,按照《社会力量办学条例》,社会力量投资兴教是不能取得任何回报的。而自2003年9月1日开始实施的《中华人民共和国民办教育促进法》对此则作了很大程度突破。该法首先在第三条规定:“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。”并又在第五十一条明确规定:“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。”实际上该法是借鉴了国际上通行的做法,即区分民办学校的营利和非营利性质。对前者,不在该法调整范围内,可以按营利组织对待,但不享受公益性民办教育事业的优惠政策。对后者,则在保证学校公益性质的前提下,作为一种扶持与奖励,出资人可以取得合理回报。学校办学产生结余和允许投资者取得合理回报与教育的公益方向并不矛盾,不能因为有结余就认为有营利,结余是就静态而言的,而动态上办学要不断投放资金,否则难以为继。而且校产增值的来源是多方面的,不仅仅是资本投资的结果,税收优惠和无形资产增值的贡献亦是其重要部分,而且规定“合理分配”,必定会限制以单纯追求利润为目的的投机行为,但该法没有明确规定取得合理回报的具体办法。教育股份制对此问题的解决方法是通过“股权债权化”,对投资资本的寻利性进行改良,使其符合教育的非营利性质。这里所谓的“股权债权化”,是仅就股东的股利分配而言的,不是指根本改变股东权的性质。而所谓股利,是指公司依法定条件和程序从其可资分配的利润中向股东所支付的一种财产利益,它分为比率确定型股利即股息和比率浮动型股利即红利,股息与红利均系盈余之分配额。^{[4][p82]}有别于企业既给股息又分红利的收益分配制度,教育股份制的股份回报形式不是分发红利,而是确定一个略高于银行同期存款利

率的适当比率,以股息的形式作为投资回报。该股息可以现金形式取走,也可以留在学校中滚动积累。关于股息的性质,不能认为是学校的营利,因为学校作为非营利事业法人,不但享受国家优惠政策,而且可以按国家有关民办教育的政策规定引入成本分担机制,即让受教育者分担一部分教育成本。所以该股息的属性从学校角度而言,完全应当视为学校为获得资金等办学资源所必须支付的筹资成本而非营利,它类似于学校向银行贷款所必须支付的贷款利息,显然,此处用成本概念而非营利概念更能准确反映教育活动的经济和法律属性。此外,该股息所占比例也是较小的,学校的积累大部分仍用于教育的再投资,符合学校的长远利益。这一方案不仅不违反教育的非营利属性,而且可以很好地满足投资者的愿望,使其既获得社会效益又取得经济效益,并且保障了教育的持续优先发展,符合学校的根本利益。

其三,对校产增值归属制度的设计也是教育股份制平衡资本寻利性与教育公益性的重要表现。对该问题现主要有以下几种观点^[9]:

1.校产增值归投资者所有。笔者认为,如果把校产增值完全归为股东初始投资的结果进而将增值完全归属投资者所有缺乏法律依据。因为一方面这违背了教育的非营利属性,另一方面,国家的优惠政策对学校资产增值的贡献被忽略了,所以该方案不可行。

2.校产增值归学校法人所有。我们认为,该方案具有一定的合理性,因为它符合教育的公益性质和学校利益,有利于学校资产积累的滚动发展和教育事业的可持续发展。但是这一方案更多地考虑了学校的利益,而忽视了对投资者利益的保护及公平原则。因为随着学校资产的不断扩大,仅给予投资者股息回报而资产增值在原始投资股本上得不到任何体现,则股东在资本总额中所占的持股比例必然会萎缩,股权比例的稀释必然会影响股东的表决权和股息分配等合法权益。而另一方面投资者却又要以其投资额承担学校发展的风险,所以这就背离了风险和利益相一致原则,不利于发挥投资者增资扩股的积极性,最终必将损害教育的持续发展,因此我们认为该方案也非尽善尽美。

3.所谓的“中间道路”——即增值股权摊分。该方案是指学校积累在扣除由于享受国家优惠政策而积累的财产后(该部分财产宜归属学校法人所有),按股东持股比例进行股权摊分,但不能以现金形式取走,实际上是一种所有权和支配权相分离的财产。股东在得到增值股权摊分后欲将股本转让时,增值股权不得转让,而由其他股东摊分,继续留在学校中滚动发展。笔者认为,该方案具有现实合理性,因为学校资产增值的来源是多元化的,单纯依靠初始投资肯定无法满足学校持续发展的需要,事实上,教育投资在不断涌入,并且学校享受国家用地、税收等优惠,而且随着学校自身的发展壮大,无形资产对资本增值的贡献会不断加大,教育自身效益的增长也将表现地愈加明显,故资本增值的绝大部分最终仍应作为资本再投资。另外,该方案符合借款本金不变的原理,实际是用增值股息作为对投资公益事业奖励而根本否定抽回公益性投资的做法。纵观之,该方案保证了校产增值主要仍用于教育再发展的原则,并通过股权不可抽脱和增值股权不可转让的规定,限制了它的自由分配和可能隐藏的转化为现

金利润套出离开教育领域的营利动机,较好地平衡了学校和投资者的利益,保证了教育资金的稳定和积累继续用于发展教育事业。但该方案也有不尽合理之处,尤其是对学校终止后该部分资产的最终归属没有明确,易产生矛盾。我们认为,在学校存续期间该方案是可行的,但应同时规定学校终止后该积累资产仍不得套现,股东只能取回初始股本而不能取得增值股权摊分的最终所有权,这部分资产仍归教育所用,并作为教育发展基金通过公益信托等合理方式继续用来发展教育。对股东来说,该增值股权摊分制度的激励机制应严格限制在通过股权摊分带来股本基数的扩大,从而可以多获得股息和保障股权比例的相对稳定上,而非取得资产积累的最终所有权。

三

教育作为一项社会公益事业,具有自身的性质和规律,因此学校管理也必然和企业管理有质的区别。发展教育股份制首先必须符合教育规律,其次才是经济规律,只有这样才能避免教育受非理性因素影响,而保证其沿着正确方向发展。教育股份制的股权设置呈开放性,并且能随时增资扩股,所以投资者就带有多样性,而投资必定具有趋利避害的本能,但投资者并不完全懂教育,甚至根本不懂教育,因此必须在管理体制的设计上有所体现,以有效实现资本寻利性和教育公益性的有机整合。教育股份制不仅要借鉴企业股份制切实分离资产所有权和经营权的基本管理制度,而且必须有更细致合理的组织体制构建,以适应教育这种特殊事业发展的需要。

首先,学校权力配置必须体现对投资者过深介入教育运作的限制,并实现由股东会权力中心主义向董事会权力中心主义的转变。其实,权力中心的转移也是现代企业股份制发展的趋势,只是对教育股份制而言,其更有实施的必要性。当然,股东权仍是权力配置的基础,因为“公司机关的权力主要是以股东投入的财产为基础而产生的一种经济权力”,^{[9](p46)}教育股份制项下的股东大会仍作为不可或缺的权力机关而存在。但由于股东大会作为合议制的组织机关,客观上不可能对一切事务作出科学决策,而股东掌握的信息不对称和教育经验、学识等的欠缺更使其缺乏对教育运作的正确判断和决策能力,并且在股权相当分散的情况下,要求所有股东参与决策将导致效率的极度低下。事实上,“在现代大公司里,所有权和权力决不是非结合不可的”,^{[7](p101)}而且在英美判例法中亦早就有“凡公司能干的事,董事会就能干”的格言,故有别于传统理论和实践中股东大会拥有广泛的决定性权力,而董事会一般仅作为股东会决议之执行机构的状况,学校股东会的权力应向董事会偏移,董事会应作为学校的最高决策机构存在。总而言之,股东必须尊重学校的办学自主权,不能以享有股权为名干涉学校的正常运行,而股东会虽作为学校的最高权力机构,但对校务决策和管理不享有最终决定权。学校股东会的权力应集中在资本筹措和对校董的选任上。而学校的办学方针、章程制定以及发展计划和办学规划、经费预决算和重大财务支出计划以及学校的分立、合并和终止等的最终决策权应转移至学校董事会(或称理事会)行使。董事会成员即校董应在五人以上,不是由选举产生,而是由股东会聘任。对校董的资质必须有严格规定,校董不一定是出

资的股东,但必须由股东代表、教职工代表以及教育、法律、经济、管理等方面的专家等社会贤达人士担任。为确保学校遵循教育规律,体现教育的特征,校董会1/3以上的董事应具有五年以上的教育教学工作经历和丰富的教育学识,并经有权机构的资格认可。校董会设董事长一人,为学校法定代表人,副董事长若干,均由校董会按学校章程选举产生,校董会成立后应报教育行政主管部门备案。校董对股东、学校、教育行政主管部门、教师、学生和社会负责,对不尽职的校董可以依法追究法律责任。这样,学校的决策与管理通过校董会进而通过具有教育管理经验和具备相当资质的人士承担,可以保障教育按自身规律和方向发展。

其次,教育股份制的组织管理体制当然不仅包括股东会和校董会的问题,还需要一套完善的学校法人治理结构,其中最重要的是校董会领导下的校长负责制,其目的也是尊重教育自治权,保障校务的正确执行。具体设计是由校董会聘任校长,以校长为首组成学校执行机构即校务委员会,其主要职责是执行校董会决策,全面负责学校的教育教学和管理。校务委员会在校董会领导与监督下工作,但校董会对校长依法行使教育行政权不能直接干预。按照《中华人民共和国民办教育促进法》第二十四条规定,民办学校校长负责学校的教育教学和行政管理工作,行使的职权包括:“执行学校理事会、董事会或者其他形式决策机构的决定;实施发展规划,拟订年度工作计划、财务预算和学校规章制度;聘任和解聘学校工作人员,实施奖惩;组织教育教学、科学研究活动,保证教育教学质量;负责学校日常管理工作及学校理事会、董事会或者其他形式决策机构的其他授权。”长期以来,我国国有办学机构的校长一般都是由教育行政主管部门任命,校长首先是行政官员,以行政选拔、行政晋升为主的激励形式使校长更加注重行政机关对其个人能力与政绩的评价,他们往往首先考虑的是如何对上级负责,而将对受教育者的关心、负责置于其次。^[6]所以教育股份制必须创新校长的选任机制,由校董会聘任具有开拓创新精神和教育管理经验和能力的职业教育家担任校长,并报教育行政主管部门备案。校长不属于国家干部,非行政官员的角色使校长更加关心教育,除了接受教育行政主管部门的依法管理外,校长对校董会负责并向其报告工作。校长任职期满由校董会组织对其进行民主考评,胜任的可续聘,成绩显著或有特殊贡献的给予奖励,不能胜任的则解聘,有严重失职行为或以权谋私、违法乱纪的,由校董会给予行政处分,直到免职,并应承担相应的法律责任。校务委员会的其他成员,包括副校长、各职能机构负责人等由校长任免并受校长领导,以保障教育行政权的集

中统一和校务决策的优化及执行的高效。校务委员应具备较强的业务能力和责任心及良好的品质,校务委员会实行校长负责制,在实施决策时应集思广益、协调配合、明确分工、统一权责,在具体指挥执行时,应严格服从校长的领导,体现指令的统一性和唯一性。

以上探究了教育股份制的特质,笔者认为,教育股份制符合教育发展的根本宗旨并遵循教育发展的客观规律,符合现今的经济发展水平,与市场经济发展是基本相适应的,由此构成的学校形态完全可以成立,是一种有效的教育发展模式。但是必须承认,教育体制改革、学校制度创新可以采取多种实现形式而非唯一模式,当前的实际状况是教育股份制比较适合于民办教育和中小规模的集体或国有办学机构,并且由于其不易受单个资本大小的影响,所以不仅在城镇适用,而且在经济欠发达地区更具有广泛适用性。因为上述这些类型的学校一般规模较小,运行相对灵活,能够较少受到外部因素的影响,而其持续发展确实需要足够的后备资金,管理上一般也都有所欠缺,引入股份制办学机制后可以有效解决诸如资金短缺、产权不明、效益低下和管理混乱等问题。事物本来就是不断发展进化的,教育股份制也不例外,它必须接受实践检验,适应经济和社会发展变革的现实需要,但不排除其自身的适时修改和改进。现在一般采取的是有限责任公司形式,随着其不断发展壮大,我们认为将来教育股份有限公司更具有发展前景。

教育股份制是教育体制改革适应时代发展的伟大创新。我们研究这样一种教育运行模式,不是为了换取一个似乎“与时俱进”的学校称谓,也不是要照搬现代企业制度,而是要在吸收企业股份制合理内核的基础上作出改良,形成一种具有特质的独立的教育制度,并期通过该制度的确立,逐步培养全社会人人参与办教育的“大教育”观,让教育理念及教育与社会发展、个人进步息息相关的系统发展观深入人心,以适应教育面向世界、面向未来的发展需求,促进我国教育的全面进步和教育事业的可持续发展,提高整个中华民族的素质。

【参考文献】

- [1]张忠元,向洪.教育资本[M].北京:中国时代经济出版社,2002.
- [2]邓小平.邓小平文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [3]“椒江教育股份制办学模式研究”课题组.开发民间教育投资潜力的新探索——“椒江教育股份制”研究报告[J].教育研究,1999,(3).
- [4]刘俊海.股份有限公司股东权的保护[M].北京:法律出版社,1998.
- [5]张丰,李战平.论教育股份制的股权分配[J].教育发展研究,2000,(6).
- [6](美)加尔布雷恩.经济学和公共目标[M].北京:商务印书馆,1980.
- [7](英)罗素.权力论[M].北京:东方出版社,1988.
- [8]朱云杰等.中国高等学校校长激励约束制度创新[J].高教文摘,2003,(5):9.

(责任编辑:张亚光)

The Characteristic Research of the Share System of Educating

Meng Fan-chao, Hu Hui-ping

Abstract: The share system of Educating is a creative mode of education that draws lessons from the reasonable inside of share system in business enterprise operation. It matches the educate policy and law, adapts to the actuality of economy and social development and is a valid path for education to keep on with the development and education progress. The share system of educating inclines to a kind of diversified value and regards social basis as the core and emphasizes that the private and public methods can permit concurrently to keep both with the value. It concentrates on the two levels of capital and management, looking for the the best equilibrium and unify between organism of education public-spirited and the capital benefit, which shows the characteristic of a kind of independent system design.

Key words: The share system of Educating; Diversified value; Public-spirited of education; Capital benefit; Characteristic

论我国民办学校的产权归属及其法律规制

孟繁超,胡慧萍

(南京航空航天大学 人文学院,江苏 南京 210016)

摘 要:长期以来我国民办学校的产权归属问题缺乏明确的法律规制,影响了民间资本的投资保障和教育的健康发展。明晰民办学校的产权归属问题必须坚持教育的公益性和可持续发展原则,同时承认投资资本寻利倾向的客观性,贯彻风险和利益并存原则。要借鉴国外或地区私立学校成熟立法例,尽快建立产权关系清晰、资产归属明确、权义相互一致的民办学校产权制度,促进我国民办教育的健康发展。

关键词:民办教育;产权;法律规制

中图分类号:D923.2

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2005)01-0016-04

民办教育是我国教育事业的重要组成部分,在当前教育供给严重不足、市场对教育需求巨大的背景下,民办教育在当代中国的作用和意义已愈来愈为有识之士所重视。但按现行法律规定,民办学校的产权问题并不明晰,教育的非营利性和民办学校出资人可取得“合理回报”间的矛盾未得到妥善解决,实践中也缺乏可操作性规范。与此形成鲜明对比的是民办学校办学者却纷纷回避该问题,对相关立法的热忱度也不高,尽管1995年《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)明确规定了“任何组织和个人不得以盈利为目的举办学校及其他教育机构”,1997年国务院颁布的《社会力量办学条例》中也重申“社会力量举办教育机构,不得以盈利为目的”,但投资民办教育的热情仍有增无减。无疑,投资者仍有利可图,只不过是通過隐性的方式,通过对学校的实际控制来满足投资初衷,从而引发诸多争议。该状况若长期持续,办学者和学校势必均会受损,民间资本投资教育的热情将被挫伤,进而必将导致举办者的徘徊、观望态度或投机教育的短期行为。所以,合理界定产权,尽快建立产权关系清晰的民办学校产权制度,规范并保护人们的行为,使人们形成善良、长远的预期,将对民办教育事业的发展具有重大意义。

一、现行法律对民办学校产权归属的规制及其存在的问题

据全国26个省、自治区、直辖市上报原国家教

委的资料显示,截至1997年底共有各类民办学校28879所,在其总计为133.27亿元的创办财产中,国有财产占20.09%,创办者投入的财产占76.19%,创办者及社会捐赠财产占3.71%。^[1]由此可见,我国内地民办学校主要依靠个人及营利性团体投资举办,与国外及我国台湾地区非营利性私立教育主要靠社会捐赠举办具有明显不同的是,其并非因由私人投资举办而不被纳入公益事业范畴。随着《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)自2003年9月1日起开始实施,原国务院颁布的《社会力量办学条例》同时废止,故现行专门规范民办教育的法律规范是《民办教育促进法》及于2004年4月1日起实施的《民办教育促进法实施条例》。

对“产权”的理解,历来存有分歧。一种观点认为产权即指财产所有权,如《牛津法律大词典》称产权“亦称财产所有权,是指存在于任何客体之中或之上的完全权利。它包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利。”^[2]《中华人民共和国民法通则》未使用“产权”概念,而直接使用“财产所有权”,其第71条规定:“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”经济学界对“产权”一词有更广义理解,认为产权不仅包括财产所有权,还包括其他一系列权利,认为产权是一种权利束。^[3]并且,“一个趋势是,西方学者对于产权权利束的定义越来越展

收稿日期:2004-05-15

基金项目:江苏教育“十五”规划重点课题(编号:B/2003/01/18)

作者简介:孟繁超(1957—),男,吉林长春人,教授,从事民商法研究。

开”^[4]。我国亦有学者直接将“产权”界定为“财产权利”,其认为:“财产权利有多种形式,如物权(包括所有权)、债权、股权、知识产权等,其中自物权即所有权是一切其他财产权利的基础。”^[5]此外,还有学者认为,产权在本质上不仅指人对物的权利,还指由人对物的关系引起的人们之间相互认可的行为关系,并通过法律、道德、习俗等得以维护。如E·菲吕博滕的著名论述:“要注意的中心点是,产权不是指人与物之间的关系,而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系……”^[6]笔者认为,上述第三种见解比较科学。因为产权关系本质上是人与人之间的关系,界定产权的意义在很大程度上就是规范人们的行为,明确人们之间的权利义务关系。民办学校产权的内涵包容广泛,不仅包括资金、实物财产(如土地、建筑、仪器设备、软硬件设施等),还包括无形资产(如学校的声誉、风气、制度、特色等)及人力资本。民办学校的产权问题本质上体现了办学过程中形成的社会关系,而需要法律对此加以规制的目的就在于规范投资者、学校、国家等主体的行为,并对不同主体的行为作出合理预期,明确其权利义务关系,最终保障民间资本的财产权益和民办教育事业的健康发展。

《民办教育促进法》中有关产权问题的规定集中为以下几条。第35条规定:“民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累,享有法人财产权。”第36条第1款规定:“民办学校存续期间,所有资产由民办学校依法管理和使用,任何组织和个人不得侵占。”由此可见,民办学校财产在其存续期间属法人财产,但对“法人财产权”的内涵界定不甚明晰,对学校终止后财产的最终归属未明文规定。又第59条规定因民办学校终止而进行财产清算时,在清偿“应退受教育者学费、杂费和其他费用”、“应发教职工的工资及应缴纳的社会保险费用”、“偿还其他债务”后,“剩余财产,按照有关法律、行政法规的规定处理”。在此,未明确规定返还出资人的投入,也未明确规定学校清算后“剩余财产”的归属,即对出资人投入资产、校产积累等的最终归属未明确规定。该法第51条被认为是一重大突破:“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后,出资人可以从办学节余中取得合理回报。取得合理回报的具体办法由国务院规定。”由此,民办学校出资人可享有一定的办学积累请求权,但也未具体界定“合理回报”。《民办教育促进法实施条例》对此仍采取模糊处理的办法,仅在第45条规定了“收费项目和标准、办学水平和教育质量”等确定合理回报比例的因素,并在第47条以列举形式

规定了出资人不得取得回报的若干情形。并规定由各省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况制定本地区促进民办教育发展的扶持与奖励措施。综上所述可见,现有关于民办学校产权归属的法律存在内涵界定不明、制度规范缺失、可操作性差等问题,这是导致民办学校产权不清,权利义务不明的重要原因,直接影响了对投资者的投资保障和相应激励约束机制的生效。长此以往,势必挫伤投资者的积极性,堵塞学校融资的渠道。民办学校产权归属问题不解决,必然造成办学的不稳定性,影响我国教育事业健康、持续、稳定的发展。

二、确定民办学校产权归属的基本原则

明晰民办学校的产权归属问题应遵循以下基本原则。

1. 教育的公益性原则

教育是一国的社会公益事业,它通过教育人、培养人,提高人口素质,提升一国的综合国力及民族的整体素质,为经济和社会发展提供智力和人力支持。因此尽管表征是受教育者获利,但本质上具有全局意义,因为教育事业通过为社会提供公共产品或准公共产品从而为全社会谋取利益和创造财富,其归根到底惠及的是整个社会 and 每个公民。我国《教育法》规定“教育不得以营利为目的”,以法律的形式明文规定了教育的公益性质,《民办教育促进法》也规定:“民办教育事业属于公益性事业”,可见民办教育事业作为教育体系中的重要组成部分也须符合教育的公益属性。落实到产权层面,则表现为教育投资和商业投资的区别,即教育投资不得以营利为目的和单纯追求产权效益,不得将谋取暴利、追求利润最大化作为教育投资的最终价值取向,应在符合教育基本性质和规律的前提下,坚持社会本位观,保证教育始终沿公益事业方向发展。

2. 教育的可持续发展原则

教育不是一种短期行为而是一项长久事业,其经济和社会效应的发挥是通过长时间的代际积累逐步完善和成熟的。因此,教育投资不可能是短期行为,投入教育的资产包括该资产的积累不得随意抽逃,绝大部分必须仍用于教育事业本身的滚动积累和发展。同时,为实现教育的可持续发展,投资者还应担负起资产保值增值的责任,这既肯定了投资办学者的贡献,有利于其办学积极性的持续高涨,又有利于学校的长期持续发展。

3. 保护私有财产不受侵犯及比例风险、比例利益并存原则

根据第十届全国人民代表大会第二次会议通过

的宪法修正案中关于对完善对私有财产保护的規定,“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”因此,个人或营利性组织投入教育的资产所有权应受保护而不得被随意剥夺,这是现代文明社会私权神圣原则的必然要求。况且,投资者投资办学要承担资产风险,若剥夺其出资所有权和收益分配请求权,则显然不符合权义相统一原则。所以在界定产权归属时,应当坚持宪法关于保护公民私有财产的规定,同时贯彻比例风险和比例利益并存原则。

三、民办学校产权归属的 法律规制——以股权投资模式为例

投资是以资本增值为目的的资本寻利行为。^[7]所以尽管投资办学行为的目标可以有多重性,但具有资本增值或寻利倾向是客观存在的。我国要靠捐资办学在短期内无法实现,民间投资办学无疑符合经济和社会发展的客观状况,并符合教育的价值目标和理想,也是当今公益事业呈现多元化投资发展趋势的表现。它追求经济和社会效益的统一,在现代市场经济条件下应为法律认可,所以在制定政策、法律时必须正视这一客观事实,以有利于教育发展出发点,承认教育投资的适度寻利性。目前,教育营利的合法性在我国《教育法》上尚未得到认可,但作为“扶持与奖励”,《民办教育促进法》已承认了在保证学校公益性前提下,民办学校出资人可取得合理回报,这意味着教育公益性与资本寻利性可取得有效平衡。而且,“不以营利为目的”并非等于不盈利,学校如没有资金的持续投入,没有一定的资金积累毕竟难以为继。所谓“不以营利为目的”,从立法精神上应理解为不把积累的资金全部分配给个人或挪作他用,大部分仍用于教育的滚动发展,而非否定回报。目前,民办教育大致有3种投资模式:①债权模式,即借贷民间资金办学,并按约还本付息;②股权模式,即借鉴现代公司资本制度办教育;③混合模式,即股权和债权模式的结合或融合形态。笔者认为,债权模式下,借贷款项主要用于缓解学校发展中的过渡性或暂时性困难,其利息属于学校的筹资成本,营利事实上也已合法化,还本付息后也就不再牵涉学校的产权问题。股权模式具有很大发展潜力,其筹资能力不可限量,故是未来发展的主要方向。混合模式则是当今教育多元化融资的体现,未来向股权模式靠近的可能性更大。因为股权模式在民办教育中最具代表性和发展前景,是当今倡导的现代学校制度题中应有之意,所以本文仅就股权模式下民办学校的产权归属为例展开讨论。

民办学校产权来源一般包括捐资、投资、学校收取的学费、赞助费、培养费等以及由于享受国家在用地、税收等方面给予民办学校的优惠政策所积累的财产、办学中形成的校产增值。学校存续期间,上述资产均应归学校管理使用,任何组织和个人不得侵占。《民办教育促进法》第35条即采取此项规定,并称之为“法人财产权”,但未具体阐明其内涵。“法人财产权”内涵至今在理论界尚未达成共识,在公司法人和学校法人的不同应用上内涵也相去甚远。中共十三届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》曾以建立现代企业制度为目的提出“法人财产权”概念。一般认为,企业法人财产权是企业对法人财产依法拥有的独立支配的权利,有经营权之意。出资者向企业注入资本金后,并未完全让渡财产所有权,只是把部分权能让渡给企业,出资者对企业法人财产仍享有所有者权益。^[8]笔者认为,这一现代公司制度上对“法人财产权”的界定可以为民办教育借鉴。在学校存续期间,上述资产的经营权归作为独立法人实体的学校所有,学校享有占有、使用、收益和一定限度的处分权能,对外独立承担民事责任;投资者并不丧失所有者权益,其对原始出资的价值所有权不得被剥夺,并以此为限对学校债务承担有限责任;原始投资的股本应允许转让和继承,但除学校依法终止清算外,股东不得随意抽回出资,永不得退股;但投资者不得凭此干预学校的正常运行和校产处置,与公司的最大区别也即在此。因为教育资本必须更具独立性,校产所有权和经营权须严格分离,以有效避免投资者按自身偏好支配校产和过深介入学校运作所导致的学校受非教育因素影响偏离教育原则和规律的现象发生,资本寻利性须严格控制在教育公益性范畴内。作为对出资者的“合理回报”,可以控制一适当比例,一般以略高于银行同期存款利率为佳,以股息形式作为投资回报,可以现金形式取走,或留在学校中滚动积累。事实上,这是一种“股权债权化”设计^[9],它不同于公司盈余分配既给股息又分红利的分配办法,而仅以股息作为回报,以此改良投资资本的寻利性,并对教育投资产生激励功效。

为支持民办学校持续发展、充实学校基金和保障校产保值增值,应允许学校开办营利性事业和将闲置校产用于投资,这亦不违背教育的公益性。我国《教育法》第58条规定“学校在不影响正常教育教学的前提下……兴办校办产业”,但对如何确保其盈余或利润用于学校办学或扩充学校基金而非落入私人腰包缺乏具体规定。对此,不妨借鉴日本和我国台湾地区的做法。日本《私立学校法》第26条规定:

“学校法人只要不妨碍其设置的私立学校的教育,可以从事以收益为目的的事业,并以其收益充作私立学校的经营。”并对该条2、3项进一步规定,“该事业的种类”在听取学校意见后由主管机关规定公布,该事业的会计必须作为特别会计与私立学校经营的会计分开管理。台湾地区《私立学校法》第65条不仅规定了营利事业的财务管理和营利事业收入必须用于发展教育,还规定须事先“报经主管教育行政机关及目的事业主管机关核准”,并限定“盈余应用于改善师资、充实设备及拨充学校基金”、“不得以任何方式对特定之人给予特殊待遇”。所以关键是要有具体严格的可操作性制度,通过财务公开、会计独立、事业监督等举措规范学校营利事业。至于民办学校闲置资产的投资,笔者认为亦应以支持学校发展为目的,明确投资项目,并接受教育行政机关监督。台湾地区1998年发布的《私立学校法施行细则修正条文》第42条规定了私立学校经费及基金管理使用的方式,包括存放金融机构、购买公债及短期票券、购置学校自用之不动产、转增学校投资等,上述法律规定颇值参考。

民办学校终止清算后剩余财产的最终归属应是民办学校产权归属法律规制的重点。

首先,因享受国家优惠政策所形成的资产在学校存续期间归属学校所有是毫无疑问的,但该资产在学校终止后的最终归属目前规定尚属空白。笔者认为,国家政策优惠体现了对教育的扶持,是国家履行社会公共职能的重要体现,其形成的资产如归属国家所有似非妥当,正如国家并不因对部分产业的税收优惠而在企业中拥有股份一样,国家对教育的优惠政策所形成的资产应归属教育所用,即使在学校终止后也不应划归国家所有,而应通过公益信托等方式继续用于发展教育。

其次,投资者投入的原始股本应予以返还。原《社会力量办学条例》即使在规定社会力量投资兴教不能取得任何回报的情况下,仍规定了“教育机构清算后的剩余财产,返还或者折价返还举办者的投入”。笔者认为,在目前以投资而非捐资为主的办学形势下,允许学校在终止清算并有剩余财产的情况下返还原始投资是符合市场经济规律和竞争法则的,有利于鼓励教育投资和保护私有财产。

再次,校产增值(不包括国家优惠政策形成的资产增值)的最终归属问题,现主要有以下观点。^[10]

1)归投资者所有。笔者认为,若将校产增值完全归为股东初始投资的结果进而将增值完全归属投资者所有缺乏法律依据,因为这完全违背了教育的非营利属性,该方案不可行。

2)归学校法人所有。笔者认为,该方案具有一定合理性,符合教育的公益属性和学校利益,有利于学校资产的滚动积累和教育事业的可持续发展。但该方案过多地考虑了学校利益,忽视了对投资者利益的保护。随着学校资产不断扩大,仅给予投资者股息回报而资产增值在原始股本上得不到任何体现,则股东在资本总额中所占比例将萎缩,股权比例的稀释必然影响股东的表决权和股息分配等权益,而投资者却又要以其投资承担学校发展的风险,这背离了比例风险和比例利益相一致原则,不利于发挥投资者增资扩股的积极性,最终必将损害教育发展,因此该方案也非尽善尽美。

3)所谓的“中间道路”——增值股权摊分。该方案是指校产增值按股东持股比例进行股权摊分,但不得以现金形式取走。股东在得到增值股权摊分后欲将股本转让时,增值股权不得转让,而继续留在学校中发展。学校终止清算后该增值股权仍不得套现,股东只能取回原始股本而不能取得增值股权摊分的最终所有权。所以增值股权的性质可认为是一种有限产权,对股东来说,该制度的激励机制应严格限制在通过股权摊分带来股本基数扩大,从而可多获得股息和保障股权比例相对稳定上,而非取得校产增值的最终所有权。增值校产最终仍应回归教育领域,继续用于发展教育,其价值取向是保障教育事业的可持续发展。笔者认为,该方案符合借款本金不变原理,实际是用增值股息作为对投资公益事业奖励而否定抽回公益性投资积累的做法。该方案保证了校产增值主要仍用于教育再发展,并通过股权不可抽逃和增值股权不可转让的规定,限制了其自由分配和可能隐藏的转化为现金利润套出离开教育领域的营利动机,较好地平衡了学校和投资者利益,保证了教育资金的稳定和办学积累继续用于发展教育,具有现实合理性和可操作性,不失为妥适之策。

对此,日本《私立学校法》规定:“解散的学校法人的剩余财产,除合并及破产场合外,在向主管机关提出清理终结的申报时,依捐赠行为规定,归属其应归属者。”不能依前项规定处理的财产——“归属国库……国家将归属于国库的财产转让或无息贷给学校法人……亦可把相当于该财产价额的金额作为补助金支出。”台湾地区《私立学校法》规定私立学校解散清算后,剩余财产依章程规定或依董事会决议,归属学校所在地自治团体办理教育事业所用或捐赠给作为财团法人之学校,在原地继续办理学校。台湾地区《文教财团法人监督准则》也规定:“文教法人解散后,其剩余财产之归属应依其章程或遗嘱之规定,但不得归属任何自然人或营利团体。”(下转第30页)

简单,城市病的各种病症并不都与城市规模呈正比关系,而应分类讨论,分析哪些因素才真是聚集所带来的。

1. 聚集的不利影响

1)交通事故和住宅紧张等与城市规模基本上呈线性关系,由于人口聚集众多,土地资源稀缺,道路交通面积和住宅面积供求不平衡而引发交通事故和住宅紧张。

2)基础设施承载能力不足等现象往往成为城市进一步发展的“瓶颈”,实质上这是由于对城市发展缺乏远景规划和规划不当造成的后果,随着城市经济实力增强和基础设施投资的增加、城市内部结构的调整和改善。这些因素会相应得到解决。

3)环境污染。近几年,在城市的发展过程中,出现了空气污染、水污染、土壤污染、噪音污染、垃圾围城等严重影响人类健康的现象,许多人认为是聚集过度,人口过多而造成的。实质上,二者并没有绝对的相关关系,而是一个认识过程。城市发展的起步阶段,人们只是盲目地追求城市的快速增长,没有足够的环境保护意识,在这种情况下,随着城市的高速增长,污染往往变得更加严重起来,发展到一定程度后,人们认识到可持续发展的重要性,随着治理污染的能力和技术增强污染就会得到较大改善。

2. 聚集导致“城市病”的表现

1)城市用地不足,结构不合理。“城市病”的主要症状是拥挤,这种拥挤之所以在不同规模城市有不同表现是由于不同规模城市人均面积不同。据资料显示,国外城市人均用地一般为 200 m^2 ,纽约、伦

敦大至为 100 m^2 ,日本的平均用地面积为 90 m^2 ,而中国实际城市人均用地面积为 73 m^2 ,且不同城市规模城市之间差别很大,200 万人口以上特大城市人均用地 53.21 m^2 ,而 10 万人口以下小城市人均用地面积达 117.83 m^2 ,前者不及后者一半。另外,由于受传统重工业优先发展战略影响,我国城市中工业用地所占比例较大,而居民住宅、市内交通拥地面积过低。

2)城市基础设施供给短缺。受先生产后生活思想的影响,基础设施供给短缺一直是我国建设过程中普遍存在的严重问题。由于改革前城市基础设施的严重“欠账”,基础设施供给能力不足以应付城市快速发展的需要,尤其是现阶段我国城市化进入加速阶段,大量人口涌入城市对城市有限的基础设施带来压力。但是据资料显示规模越大的城市,城市公共设施水平也越高,煤气、自来水、排水管网的普及率越来越高。

参考文献:

- [1] 冯云廷.城市聚集经济[M].大连:东北财经大学出版社,2001.11—87.
- [2] 李其容.对立与统一——城市发展历史逻辑[M].南京:东南大学出版社,2003.42—48.
- [3] 许学强,周一星.城市地理学[M].北京:高等教育出版社,2002.124—147.
- [4] 吕康银.基于聚集经济的中国城市化道路[J].商业研究,2002(4):88—89.
- [5] 唐茂华.走以大城市为主导的城市化道路[J].中国城市化,2003(5):31—33.

(上接第 19 页)章程或遗嘱未规定者,其剩余财产应归属事务所在地之地方自治团体。”可见,民办学校终止清算后剩余财产不管归属国家、自治团体还是其他学校,其用途只能限于发展教育。笔者以为,以上成熟立法例颇值借鉴,我国立法可规定民办学校终止清算后剩余财产通过公益信托等方式继续为发展教育所用。

参考文献:

- [1] 邵金荣.中国民办教育立法研究[M].北京:人民教育出版社,2001.27,80—81.
- [2] David Me Walker.牛津法律大词典(中译本)[Z].北京:光明日报出版社,1988.729.
- [3] 文东茅.论民办学校的产权与控制权[J].清华大学教育研究,2003(2):31.

- [4] 刘伟.经济改革与发展的产权制度解释[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2000.18.
- [5] 魏杰.现代产权制度辨析[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2000.9.
- [6] E·菲吕博滕,S·配杰威齐.产权与经济理论:近期文献的一个综述[A].R·科斯等.财产权利与制度变迁[C].北京:三联书店,1994.204.
- [7] 胡卫,丁笑炯.聚焦民办教育立法[M].北京:教育科学出版社,2001.54—56.
- [8] 余能斌,马俊驹.现代民法学[M].武汉:武汉大学出版社,1995.123.
- [9] “椒江教育股份制办学模式研究”课题组.开发民间教育投资潜力的新探索——“椒江教育股份制”研究报告[J].教育研究,1999(3):39.
- [10] 张丰,李哉平.论教育股份制的股权分配[J].教育发展研究,2000(6):36—37.