

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

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,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和每个公民。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规定,“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,以有利于教育发展为出发点,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,这悖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的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 m²,纽约、伦

敦大至为 100 m²,日本的平均用地面积为 90 m²,而中国实际城市人均用地面积为 73 m²,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 m²,而 10 万人口以下小城市人均用地面积达 117.83 m²,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、市内交通用地面积过低。

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): 38—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.