

国际视域下非营利性高校 法人财产权模式探析

——基于美、英、日、德四国的比较研究

刘 强

(厦门大学 高等教育质量建设协同创新中心, 福建 厦门 361005)

[摘 要] 高校法人财产权是高校法人具备民事权利能力和民事行为能力的重要基础,是高校法人实现依法自主办学的重要权利保障。纵观世界各国非营利性高校的法人财产权模式,以日本和德国为代表的大陆法系国家通过高校法人化改革,在公法规治的框架之下逐步扩充高校法人财产权能,充实高校法人独立人格,增强高校法人自主办学能力;同时,面向私立非营利性高校采取财团法人模式,赋予高校法人充分自主的财产权能。以英国和美国为代表的英美法系国家则通过高校法人的公共信托模式,确立高校法人财产所有权,明确高校法人的公共信托责任,充分释放高校在市场经济体制下自主发展和自由竞争的活力。这些政策模式对于推动我国非营利性高校法人财产权制度建设,实现高校法人依法自主办学具有一定借鉴意义。

[关键词] 法人制度;公共信托;财产权;财团法人;非营利性

[中图分类号]G649.1 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-7469(2018)07-0043-13

近些年来,伴随着各国高等教育面临日益严重的财政困境、质量危机、外部干预等问题,各国政府纷纷推动高等教育治理体制机制变革,切实增强高校自主发展能力,以适应新时期经济社会发展变革对高等教育提出的诸多挑战。特别是,以日本、德国等国为代表的大陆法系国家以高校法人化改革为抓手,推动新型政校关系发展,深化高校管理体制变革,力图增强高校法人办学的独立性、自主性和灵活性,激发高校适应经济社会发展多元需求的能力。高校法人作为独立的人格主体,其财产权利不仅是高校法人权利的重要内容,也是高校法人承担民事责任的重要基础,否则,高校法人难以成为具有独立人格的法律主体。换言之,高校法人财产权是高校法人对高校财产所享有的一系列财产权利,它揭示了高校法人和出资者对学校财产的权责利关系,是实现高校法人依法自主办学的重要基础。纵观世界各国非营利性高

[作者简介] 刘 强,厦门大学教育研究院、高等教育质量建设协同创新中心博士生。

校的发展,以日本、德国为代表的大陆法系国家和以英国、美国为代表的英美法系国家在非营利性高校的法人财产权模式上各展所长,独具特色,成为两大法系国家高校法人财产权模式的典型代表。因此,对上述两大法系国家非营利性高校法人财产权模式展开深入研究,能够为我国高校法人财产权模式变革提供有益的借鉴和启示。

一、大陆法系传统下非营利性高校的法人财产权模式

在大陆法系国家,依据不同的分类标准可以将法人划分为不同的类型,如依据法人设立依据的不同,将法人划分为公法人和私法人;依据法人成立基础的不同,将法人划分为社团法人和财团法人;依据法人成立目的的不同,将法人划分为营利性法人和非营利性法人。具体到非营利性高校,公办高校通常被认为是“公营造物”或“国家机构”,在德国同时还属于“公法社团”或“公法财团”,具有双重法律身份;在日本则伴随着国立大学法人化改革的实施,国立大学逐渐成为具有独立法律人格的“特别行政法人”。^[1]而民办非营利性高校通常属于“财团法人”,“法律赋予具有特定目的的财产以法律人格,其享有民事权利能力,并以自身拥有财产为限独立承担民事责任的法人”。^[2]

(一)日本国立大学法人化改革中的高校法人财产权利

20世纪90年代初,为了摆脱经济衰退、生源萎缩、财政不支等对国立大学发展的负面影响,为了解决国立大学官僚习气浓重、学校管理僵化、学校发展活力不足等问题,日本政府于2004年启动了国立大学法人化改革。通过法人化改革赋予国立大学独立法人资格,日本国立大学由隶属于政府的行政组织变为具有法人资格的社会公共服务机构。^[3]具体包括:改革学校内部法人治理结构,设立理事会、经营协议会和监事会等机构,增强校长等学校领导人员和校级决策机构的权力,同时吸纳社会成员参与学校治理,积极听取社会人士对大学发展的建议和意见;充分发挥学校法人化改革的制度优势,实现高校人事管理制度的弹性化、多样化和绩效导向;改革高校财政拨款和经费管理制度,就学校中期发展事宜与高校签订合同契约,实现放权、评估与监管相结合;完善高校自我评估体系,引入第三方评价机构参与学校业绩评价,并向社会公布评价结果。^[4]

具体到高校法人财产权利,在2004年法人化改革以前,日本国立大学采取国家预算拨款模式,作为“国家设施”的日本国立大学不享有独立法人资格,不享有独立的行政权和财政权,在财务管理、资产管理等方面都要接受政府主管部门的统一管理。如,日本政府将国立大学的年度经费收支统一纳入到国家财政预算之中,由文部科学省根据国立大学规模、办学质量、学术水平等标准进行统一拨付和管理,小到课程增减,大到大额资金使用,都必须遵守文部科学省的严格规定,而且在本财政年度结束以后未使用资金将被全部收回,由此造成年底突击花钱的乱象。^[5]由此看来,在国立大学法人化改革以前,日本国立大学财产权归国家所有,学校法人并不享有独立的财产

权利,仅仅是依照国家统一管理的财务规定享有一定限度的使用和管理权利。

国立大学法人化改革以后,日本国立大学由国家预算拨款模式向国家授权经营模式转变,由隶属于政府部门的行政机构转变为具有法人资格的“独立行政法人”,享有独立的行政权和财政权。具体来说,依据《国立大学法人法概要》的规定,日本国立大学不再实施年度经费预算管理体制,改由日本文部科学省大臣会同国立大学就学校中期(六年)发展目标进行协商,签订为期六年的学校发展合同,并拨付与学校中期发展目标相适应的学校发展经费(“运营交付金”)。^[6]其中,学费收入、附属医院收入等自筹资金不再上缴国库,纳入国家预算,而且经费的分配和使用不再受年度预算约束,由学校完全自主分配和使用。特别是,中期计划结束后的留余资金经文部科学大臣同意后可结转下期使用。另外,为满足学校长期发展需要,经文部科学大臣同意,学校可发起长期借款和发行大学法人命名的债券,但学校必须每年制定偿还计划,报文部科学大臣同意。^[7]在学费标准制定方面,允许国立大学在文部科学省每年公布的“学费标准额”基础上上下浮动10%,^[8]给予学校一定限度的自由裁量权。^[9]在资产管理方面,日本国立大学虽然可以拥有自己的金融、土地或建筑物等资产,^[10]但国立大学让渡学校重要资产或者将其作为贷款担保时,须取得文部科学大臣同意。^[11]由此可以看出,日本国立大学法人化改革以后,国立大学被赋予独立法人资格,并且在筹集资金、厘定学费、经费使用、资产处置等方面享有更为充分和自主的财产权利,但是在本质上仍然属于国家授权经营模式,也就是国立大学法人通过国家法律授权的方式,对学校财产依法享有占有权、使用权、参照有关规定的处分权和收益权等财产权利,属于不完全的财产所有权,具有有限的民事权利能力和行为能力。与此同时,国立大学法人也要以学校法人财产为限独立承担民事责任,而不再是由国家代替学校承担民事责任。

(二)德国公法财团改革中的高校法人财产权利

在同为大陆法系国家的德国,其公立高校的法律身份主要呈现出四种法人类型:(1)以柏林州(Berlin)、不莱梅州(Bremen)和梅克伦堡—前波莫瑞(Mecklenburg-Vorpommern)州为代表,其高校完全保留“公法社团”和“国家机构”的双重身份,依法享有自我管理的权利,并通过学校章程和规章管理自身事务;(2)以萨克森州(Sachsen)、萨克森—安哈尔特州(Sachsen-Anhalt)和下萨克森州(Niedersachsen)为代表,其高校放弃了“国家机构”的法律身份,仅单纯保留了“公法社团”身份;(3)以巴伐利亚(Bayern)、汉堡(Hamburg)、萨尔(Saarland)、图林根(Thuringen)、勃兰登堡(Brandenburg)、巴登符腾堡(Baden-Württemberg)和莱茵兰—普法尔茨(Rheinland-Pfalz)等7个州为代表,允许其高校在保留“国家机构”和“公法社团”法律身份的基础上,采取其他形式的法律身份;(4)以北莱茵—威斯特法伦州(Nordrhein-Westfalen)、石勒苏益格—荷尔斯泰因州(Schleswig-Holstein)和黑森州(Hessen)为代表,明确了高校可转变为公法财团(Stiftung)身份。特别是黑森州在2005年达姆施塔特工业大学取消“国家机构”法律身份改革的基础上,于2009年颁布了《黑森州高等学校法》、《达姆施塔特工业大学组

织继续发展修正案》以及《其他相关法规修正案》，在2010年1月开始施行的新《高等学校法》第九章(第81~90条)中明确了法兰克福大学的公法财团大学身份，由此开始了德国大学公法财团化改革的进程。^[12]

不同于“公法财团”，作为“国家机构”或“公营造物”的公立高校并不享有独立的法人资格，在财务管理方面实行“国家预算拨款”的经营模式，学校一切资产属于国家资产，学校自身不享有财产所有权，只是通过国家授权享有对学校资产的占有权、使用权、收益权和部分处分权等财产权利，而且学校的财务预算收支纳入到国家预算之中统一管理，经费的分配和使用受到预算管理制度的严格控制，财政年度结束时结余资金一律上缴国库，国库才是真正的财产所有者。另外，学校也只是代国家行使财产权利，其自身并不独立承担任何民事责任，一切民事责任由国家承担。同样，作为公法社团的公立高校，其财产权利也是如此。如此一来，公立高校虽然在法律上享有独立的法人资格，但是它们既没有自己的财产，也不能独立承担民事责任，更不会发生因资不抵债的破产问题。^[13]与之相对，“财团法人”是法律赋予具有特定目的的财产以法律人格，其享有民事权利能力，并以自己享有的财产独立承担民事责任的法人。特别值得一提的是，当财团法人成立时，捐赠财产便形成与原始出资者人格相独立的法律人格，财团法人享有完全的财产所有权，任何个人和组织都不能干预财团法人财产权利的行使，保障财团法人公益性目的的实现。

同样，德国“公法财团”高校在法人目的、经费来源、经费使用和权利能力等方面与财团法人相一致，如德国公法财团高校须以服务社会公益为宗旨，法人财产只能用于社会公益目的，彰显财团法人的非营利属性；德国公法财团高校以接受社会捐赠为主要经费来源，同时高校可以无偿使用州政府划拨的财政经费和土地等其他动产与不动产，可以自主实施1000万欧元以下的贷款；德国公法财团高校可自我留存包括政府拨款在内的收益盈余以便更好地完成自身使命；德国公法财团高校具有独立的权利能力，享有独立的法人资格，具有诉讼当事人的能力，以财团法人名义拥有和买卖不动产。但是不同于私法财团，德国公法财团高校在设立程序和法律规制等方面须接受公法调整和规制。具体而言，私法财团依据捐赠章程通过私人捐助行为并经地方主管部门认可便可设立，而公法财团高校须通过州议会立法或者行政命令加以设立，并须经过州政府的法律认可。在法律规制方面，公法财团高校须接受州政府教育主管部门的监督，例如在征得州财政部门同意的前提下，州教育主管部门有权制定有关土地转让的法律规定，故公法财团高校土地等不动产转让须遵守相关法律法规的规定；公法财团高校征收规费须遵守州行政规章(如《黑森州行政费用法》)，并且通过制定有关章程进行征收，接受州政府主管部门的监督。当然，相对于“国家机构”和“公法社团”的法律身份，德国公法财团高校的民事权利能力和责任承担能力得到明显增强，高校筹资的主动性、组织的开放性和治理的自主性等方面得到明显改善，逐渐转变成为独立权利能力和行为能力的“自主性财团”。^[14]

(三)大陆法系国家私立非营利性高校的财团法人财产权模式

在大陆法系国家,私立非营利性高校在法人类型上属于财团法人。尽管在不同的国家,由于法律制度和传统文化的差异,财团法人的类型存在明显的差异性,如德国将财团法人区分为私益财团和公益财团;日本则将财团法人规定为从事公益目的的法人团体,不存在所谓的私益财团。^[15]但是具体到私立非营利性高校,无论是在德国还是在日本均属于具有公益属性的私法财团,其法人成立以独立财产为中心,法人财产主要来源于社会捐助,法人成立旨在为社会提供非营利性的教育公共服务。因而,作为公益私法财团的私立非营利性高校享有独立的法律人格和完全的财产权利,如学校法人实行董事会治理的法人自治模式,在经费使用、资产处置、人事管理、学费订定等方面享有充分的自主权利,同时学校以法人财产为限独立承担民事责任。尽管学校办学受到教育法规的监管和约束,但教育行政部门无权直接干涉学校内部事务。如此一来,大陆法系国家的私立非营利性高校通过财团法人制度为学校依法自主办学提供了完善的制度保障,从而避免学校受到政府行政权力的不当干预,捍卫了学校自治和学术自由的发展底线。

综上所述,日本和德国囿于大陆法系法律制度和高校治理的历史传统,公办高校被视为典型的国家营造物,不享有独立的法人资格,其经费使用、资产处置和学费订定等均受到国家权力的严格管治,高校财产权利在国家预算拨款模式下十分有限,极大地限制了高校法人自主办学的创新活力。为此,日本和德国积极推动公立高校法人制度改革,将高校从政府行政隶属关系中解放出来,赋予公立高校以独立的法律人格,增强高校自主发展的民事权利和责任能力,依法独立自主办学。但公办高校在资产转让、债务贷款等方面依然受到政府主管部门和行政法规的有效监管,以防止高校权力滥用诱发腐败和秩序混乱。与之相反,私立非营利性高校通过财团法人制度享有独立的法律人格和完全的财产权利,依法独立自主办学。但无论是日本国立大学法人化改革,还是德国高校公法财团改革,抑或是私立非营利性高校的财团法人制度,都是基于本国高校治理和法律制度的现实情况所推行的渐进式改革和适宜举措,并受到大陆法系国家法律制度和法理传统的深刻影响,将高校法人治理置于法律调整的框架之内,依据高校法人属性和治理能力赋予高校相应的财产权利。与英美两国相比,尽管日本和德国着力推动高校法人化改革,扩充高校法人财产权能,但依然是不完全的财产所有权,是受公法约束的财产所有权,而非英美等国高校法人的完全财产所有权,法人财产权制度改革仍任重道远。

二、英美法系传统下非营利性高校法人的信托财产权模式

众所周知,在当今世界高等教育发展格局之中,英美两国执全球高等教育发展之牛耳,引领着世界高等教育的发展潮流。究其根源,在于英美两国构造了一套与市场经济高度融合、保障高校学术自治的高校法人财产权模式,通过高校法人制度和公共信托机制赋予高校充分自主的财产权利,激发高校主动发展的创新活力,使高校

能够在激烈的市场竞争中左右逢源,长盛不衰。

(一)英美法系传统下非营利性高校的法人制度

在英美法系国家,由于它们特定的历史文化传统,并不像大陆法系国家那样重视法人分类,自然也不存在财团法人和社团法人的分类,只是将法人简单地划分为独任法人和集体法人。^[16]一般而言,大学的法律身份和法人资格是由政府等外部权威对大学独立人格予以认可,准予大学作为“拟制主体”具有独立人格,享有一系列组织自治权利。例如,在中世纪,大学法人由教皇或国王颁布的特许状予以法律认可,准予大学拥有捐税豁免权、教学自由权、罢课迁徙权、司法审判权等权利。到了近代,随着封建宗教势力的衰退和民族国家实力的增强,国家逐渐成为大学的主要资助者和举办者,大学法人也逐渐由政府或议会颁布的行政法令予以认可,授予大学拥有起诉、使用印章、制定组织规章和拥有财产等一系列组织自治权利。在英国,大学法人可划分为三种类型:(1)经由皇家特许状设立的特许法人,如牛津大学、剑桥大学等;(2)经由议会颁布法案设立的章程法人,如《1988年教育改革法》设立的新大学和部分1992年前成立的大学;(3)依据《公司法》注册成立、受《慈善法》规制的慈善法人,如伦敦政治经济学院、格林威治大学等。^[17]同样,在美国,公立高校的法人身份可划分为:(1)政府部门,依据美国各州法律设立,须遵守美国联邦宪法、州宪法、行政法以及其他法律法规,属于政府部门,拥有征用土地等权利,部分高校拥有独立法人地位,部分高校不享有法人地位;(2)公共信托部门,不受州行政法规约束,同时高校作为公共信托的受托人,拥有独立的法人地位,承担公共信托责任,代社会公众管理高校的信托资产;(3)宪法上自治的大学,由各州宪法授予高校自治权力和法律地位,接受各州宪法及其司法解释的管治,对高校事务享有高度自治的权利。^[18]尽管英美两国高校法人制度由于历史发展的原因呈现出多样化的发展形态,但并未像大陆法系国家那样创生出非营利性法人的制度设计,而是通过公益信托(Public Trust)模式发挥大陆法系国家财团法人的制度功效。近些年来,大陆法系国家也开始学习英美法系国家的信托制度,制定和颁布本国的《信托法》,如我国于2001年颁布《信托法》,以规范和调整信托关系,保护信托当事人的合法权益,促进本国信托事业的健康发展。

(二)英美高校公共信托中的法人财产权利

信托制度发源于英国,它被称为“英国法律天才最具特色的杰作”,^[19]几乎没有其他法律制度能像信托制度这样充分体现普通法的独特风格,它的灵活性和普遍性甚至可与人类的想象力相媲美,被广泛运用于民事、商事等诸多社会领域。这一制度最初源于中世纪的用益权制度(Use),是为了规避利于封建主利益的采邑法可能剥夺受封人土地的制度设计,后来这一制度逐渐演化为“信托制度”(Trust),是指受托人受委托人之信任委托,保证受益人对信托财产之收益。^[20]而在高等教育领域,无论是公立高校还是私立非营利性高校,英美两国主要采用高校法人的公共信托模式来处理非营利性高校的法人财产权利。所谓高校法人的公共信托模式,是指委托人或财产捐赠者基于对受托人(高校法人)的信任,将其财产所有权转移给受托人(高校法人),由

受托人(高校法人)按照委托人或捐赠人的意愿,以受托人(高校法人)自己的名义管理和处分信托财产的行为。换言之,高校法人作为公共信托财产的受托人,通常是由“校董会团体”出任,即校董会作为独立的法人实体,享有信托财产的所有权,承担公共信托责任,^[21]如哈佛大学的受托人是名为“哈佛大学校董会”的法定团体;^[22]而高校只是受托人管理的信托财产,其本身并非独立的法人实体;学校的教职员是校董会法定团体的雇员,信托财产的受益人是学生等群体,享有信托财产的受益权。由此一来,信托财产实现了权和利的分离,受托人享有信托财产的占有、使用和处分等财产权能,而受益人对信托财产享有信托利益。就是说,委托人、受托人和受益人都不享有完全的财产所有权,他们都不是信托财产的所有者。^[23]

但是,对于公益信托或公益法人来说,由于受到“禁止剩余分配”原则的约束,剩余索取权和剩余控制权是自然缺失的,任何组织和个人都不能要求从中获取经济利润。相反,高校法人财产所产生的经济收益都要继续投入到公益法人或公益信托财产当中,用于满足社会的公共服务需求。如此一来,在公益法人或公共信托财产当中,探讨剩余索取权和剩余控制权是不必要的;相反,支配意义上的高校法人财产所有权才是高校法人财产权的实质,具体指高校法人享有对法人财产的占有权、使用权、收益权和处分权等一系列完整的财产权能。^[24]从这个意义上讲,在英美高校法人的公共信托模式之下,高校法人对信托财产享有完全的财产所有权,并以法人财产为限独立承担民事责任。当然,受益人作为公共信托的最终目的,依照信托协议享有从信托财产中获取利益的权利,如高校学生可从信托财产的经营与管理中获取高质量的教育服务。例如,依据《加州大学董事会规程》(2008年1月修订)规定,加州大学组建一个公共信托机构,且该信托机构由加州大学校董会法人管理,加州大学校董会被授权以加州大学名义行使加州大学法人财产所有权,包括对其所持有地产拥有合法所有权、管理权和处置权;有权出于加州大学利益以购买、捐赠、赠送、遗嘱等其他不受限制的任何形式获得和持有大学或个人财产;有权以一切必要或方便之形式管理财产的权利。^[25]同样,英国大学法人对高校财产也享有完全的财产所有权,如牛津大学依据《牛津大学章程》的有关规定,牛津大学作为民事法人,以实益拥有者的身份而不是公益信托的形式拥有自己的资产;与自然人一样,具有管理、处置和处理其资产的权力,包括在它认为合适时进行投资、接待或者用资产作为担保的权力;大学有权将以学校为受托人的各种基金进行合并,以合并基金的方式进行投资与管理,包括进行股票投资;大学有权遵照1925年和1964年《大学与学院地产法》的有关规定进行抵押贷款,且须明确抵押贷款的还款计划和清偿方式等等。^[26]

与大陆法系国家的高校财团法人相比,英美法系国家的高校公益信托模式具有以下优势:(1)作为受托人的高校法人拥有更为充分和自主的财产权利,能够以法人名义自主管理和处分一切信托财产,学校筹资、财产保值和资产增值方式更为多样和灵活,如投资股票、购买基金、发行债券等,有助于缓解学校发展的经费难题。(2)对受托人(高校法人)的监督约束机制更为健全和完善。委托人和受益人有权知悉信托财

产的管理和使用情况,也有权因信托人违背信托目的或未能实现受益人预期利益等原因要求受托人调整信托管理方法或者终止信托协议,特别是若受托人违背信托目的或违反管理职责造成信托财产严重损失,受托人要为此承担法律责任。另外,公益信托还设有信托监察人,由此实现对受托人信托行为的有效约束和监督,从而更好地保障委托人和受益人的财产权益。

综上所述,英美法系传统下的高校法人通常采取学校法人制度与公共信托相结合的产权治理模式,学校法人作为受托人依法享有信托财产的所有权,也就是大陆法系中的完全财产所有权,包括占有权、使用权、处分权等一系列完整的财产权利,保障高校法人依法独立自主办学。与此同时,非营利性高校由于受到“禁止利润分配”原则的约束,使得学校法人财产的剩余索取权和剩余控制权处于天然的缺失状态。为此,英美两国通过公益信托机制实现学校法人财产“权”和“利”的分离,既赋予高校法人充分自主的财产权利,也保障了学校各利益相关者群体的公共利益,由此达成院校独立自主办学和保障学校教育公益性的双重目的。

三、我国非营利性高校法人财产权利模式的变革

近些年来,伴随着全球化进程的深入拓展和国际交流合作的日渐深入,两大法系国家努力学习彼此法律治理的有益经验,推动了两大法系国家法律制度的深度交融。在高校法人财产权方面,无论是大陆法系国家推动的高校法人化改革,还是英美法系国家实施的高校法人公共信托模式,高校法人财产权利改革都旨在保障高校法人对学校财产的自主权利,满足市场经济体制下高校创新发展的自主需求。通过高校法人信托的制度设计,抑或高校法人化改革等举措逐步落实和保障高校法人财产所有权,赋予高校法人更为充分、更为自主的财产权利,让高校法人承担起学校自主发展的经营责任和信托责任。在这一改革逻辑的主导下,各国政府基于本国法律制度、文化传统和高校治理能力等方面的差异,结合自身发展的实际情况和具体需求,取长补短,因地制宜,精准施策,推动高校法人财产权利模式改革,这为我国深化高校法人财产权制度建设提供了宝贵的经验。

(一)推动公办高校财产权的法人化改革

长期以来,大陆法系国家公立高校囿于公法管制和集权管理体制的束缚,高校法人地位多处于缺失或不足的状态,高校深受“行政化”问题困扰,严重地制约着高校自主创新的发展活力。例如,日本国立大学法人化改革以前国立大学实为政府附属机构,学校管理体制僵化,官本位作风浓厚,学校运营效率低下;德国公立高校被视为公营造物,虽在国家理智和学术自治体的体制下学校发展相对自主,但在国家财政预算和公法规制的约束下学校发展受到较多的限制,学校办学资源和发展空间有限,创新活力得不到充分释放。同样,我国《教育法》和《高等教育法》虽然明确承认了高校的法人资格,具有相应的民事权利能力、民事行为能力 and 民事责任能力,但是在高校实

际办学活动中,从经费使用、财产处置、学费制定、专业设置、教师聘任等学校内部事务均受到政府的严格管治,公立高校作为事业单位法人的独立法人资格渐趋流于形式。在财务管理方面,我国高校实行国库集中支付制度和财务预算管理体制,将高校财务收入和支出统一纳入到政府财务管理体制之中,严格遵照高校制定和政府核准的财务预算执行,大大压缩了高校财务资金管理和使用权限,甚至出现“年底突击花钱”的乱象,造成财务资源的严重浪费。在资产管理方面,我国高校实行“国家统一管理,财政部综合管理,教育部监督管理,高校具体管理”的国有资产管理体制,国家依据资产价值对资产管理和使用进行分级审批和授权,赋予高校依法管理和处分学校财产的权利,但层层审批的资产管理体制导致产权交易成本急剧攀升、效率低下,学校资产闲置浪费现象严重。在收费标准订定方面,高校收费由各省物价、财政、教育等政府主管部门制定,并报省级人民政府批准,高校无自主制定收费标准权限,导致高校难以依据学校各学科专业的办学成本和办学质量进行差别定价,加剧高校办学资源匮乏的发展困境,压制了高校主动提升办学质量的积极性。可以看出,我国公办高校法人财产权能较为有限,仅享有占有权、使用权和部分处分权,属于典型的“经营权”范畴,俗称“两项半权”。由此一来,我国高校难以适应市场经济体制快速发展对高校法人财产权利和高校自主办学权的多元权利诉求,难以根据经济社会发展需求灵活调整学校发展战略与经营策略,难以培养出适应经济社会发展的高素质人才和创造出引领科学技术进步的学术成果,严重阻碍了我国高等学校持续创新发展的活力。

对此,笔者认为,我国可借鉴同属大陆法系的日本、德国等国公立高校法人化改革的有益经验。一方面我们与日本、德国同属大陆法系国家,有着相似的法律制度和法理传统,便于推动高校法人财产权法律制度的内外衔接,减轻高校法律制度改革的压力和负担;另一方面我们与日本、德国的公立高校面临着同样的发展困境,对高校法人财产权有着近乎一致的改革需求,迫切需要推动公立高校法人制度改革,赋予高校法人更为充分的法人财产权利。因此,对于我国公办高校来说,因循大陆法系国家公立高校法人化改革的制度路径,针对我国公办高校发展所面临的实际问题,积极推动高校法人财产权朝着法人所有权的方向发展,成为我国政府推动现代大学制度建设,着力提升高校治理能力现代化,深化高校简政放权和放管服相结合改革的一项重要举措。具体来说,改革学校财务预算管理体制,增强高校办学经费自主支配和使用权限,扩大高校基本支出所占比重,年度留余资金可结转至下期使用;改革高校资产管理体制,明确高校自有资产的财产所有权,增强高校资产管理和使用的自主权限,盘活高校既有资产和闲置资产,提高学校资产利用效率;改革高校收费管理体制,允许高校在政府制定的收费标准基础上在一定限度内进行自主调整,增强高校厘定收费标准的自主裁量权;制定和完善高校贷款融资机制,允许高校根据学校中期发展目标利用债券、贷款、权利质押等多元融资手段筹措发展资金,同时明确高校贷款限额、还款计划和偿还方式等,做好高校贷款融资的风险管控工作。总之,我国高校在

完善高校法人治理结构,提升高校治理能力现代化水平的同时,也要推动高校法人财产权制度改革,深化高校财务管理体制、资产管理体制、贷款融资制度、收费管理体制等方面的改革,进一步贯彻落实公办高校法人实体的民事权利能力和民事行为能力,最终实现高校法人依法自主独立自主办学,激发公办高校创新发展和自主发展的活力。

(二)推动民办非营利性学校财产权的公益化改革

事实上,英美高等教育的繁荣与发展在某种程度上得益于清晰的法人分类管理制度(营利性与非营利性法人的清晰界定)和特殊的法人财产权制度,特别是美国私立非营利性高校通过高校法人(学校董事会)的公益信托模式实现了学校法人财产“权”和“利”的分离,妥善地处理了教育公益性与资本营利性之间的矛盾和冲突。然而,由于我国特殊的经济社会发展环境,我国民办教育自初创之日起就不同于其他国家的民办学校,具有“投资办学”的独特性,即多数民办学校出资者以举办教育之名谋营利之实,由此导致我国民办教育发展长期陷入教育公益性与资本营利性的纠葛之中,阻遏了我国民办教育的健康可持续发展。为此,2016年11月全国人大常委会审议通过了新修订的《民办教育促进法》,该法案取消了2002年《民办教育促进法》所规定的“合理回报”制度,明确民办学校实施营利性和非营利性分类管理,即“非营利性民办学校的举办者不能取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学;营利性民办学校举办者可取得办学收益,学校办学结余依照公司法等有关法律法规的规定处理;两者之间的区别在于学校存续期间能否取得办学收益,学校终止时能否分配办学结余。”^[27]关于学校法人财产权利,新修订的《民办教育促进法》仍然保留了“学校法人财产权制度”,“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;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”。但事实上,民办学校法人虽然对学校法人财产依法享有管理使用权,但其享有的财产权利是不充分的,因为民办学校出资者在“投资办学”的驱动下往往通过出任学校校董或兼任校长等方式实现对民办学校的控制。如此一来,学校法人财产权不过是掌握在学校出资者的手中,并非掌握在学校法人团体手中,难以实现学校法人共同治理。即便我国新修订的《民办教育促进法》业已获准颁布实施,民办学校实施营利性和非营利性分类管理也已成既定事实,但是在民办学校出资者财产权利方面,我国非营利性民办学校仍然面临着出资者初始资产和办学积累如何处置的问题,也就是如何实现民办学校存量资产的非营利转化问题。

对此,我国新修订的《民办教育促进法》仅明确民办学校终止办学时给予出资者相应的补偿或者奖励,至于如何给予出资者补偿或奖励并没有作出明确具体的规定。而且,民办学校出资者即便要取得补偿或奖励,也是在学校终止办学以后,这显然难以满足民办学校出资者的财产权利诉求,也不利于我国民办教育的健康和可持续发展。因此,我们可以对民办学校出资者的原始资产和办学积累进行产权的公益性转化(转为捐赠或债权),由学校理事会和政府代表共同协商制定出资者资产的“公益转化”方案,共同确定出资者原始资产和办学积累中出资者所得部分的资产数额或比

例,由出资者决定其转为出资者对学校的捐赠,还是转为学校法人对出资者的债务。若转为学校债务,则由学校法人在其存续期间予以偿还。唯有如此,才能厘清民办学校中营利性资本与公益性资产的合法边界,化解教育公益性与资本营利性之间的矛盾和冲突,为民办非营利性教育的可持续发展提供强有力的保障。在此基础上,进一步推动我国民办学校法人治理机制改革,贯彻和落实学校法人财产权利,保障民办学校依法独立自主办学。

实际上,无论是大陆法系国家的财团法人模式还是英美法系国家的高校法人公益信托模式,私立非营利性高校通过构建由社会知名人士、政府官员、学校管理者和师生代表等利益相关群体组成的理事会/董事会共同参与学校治理,代表学校法人行使学校法人权利,承担财产信托责任,履行民事责任义务,以充分保障社会各利益相关者群体的公共权益。在学校法人治理架构上,我们要着力完善以理事会、监事会、校长办公会和学术委员会为主体的学校法人共同治理格局,充分发挥学校法人内部各利益相关群体参与学校治理的积极性和治理优势,努力实现多元参与、分权制衡、民主协商和科学决策的治理目标,最终确立和落实民办学校法人财产权利,实现学校法人依法自主办学的目的。至于民办学校出资者在学校法人治理中扮演什么样的角色,我们认为民办学校出资者虽然在完成学校产权的公益转化以后,不再对学校财产直接享有任何财产权利,但他们作为学校法人的重要成员,有权通过理事会参与学校治理,行使学校法人权利。^[28]特别是,为保障民办非营利性学校的公益性办学方向,防范出资者对学校办学的控制和干预,民办学校的出资者及其家属要逐步退出民办学校的经营和管理,实现民办学校管理体制的去家族化,强化民办非营利性学校产权的公益化导向。如此一来,通过明晰营利性与非营利性法人分类、推动学校财产权利的公益性转化和完善学校法人治理机制等改革举措,有效地化解资本趋利性和教育公益性之间的矛盾和冲突,使我国非营利性民办学校彻底摆脱营利性资本的束缚,保障非营利性民办学校自主发展的权利,使之朝着公益性办学的方向健康发展。

综上所述,非营利性高校法人财产权利在日本、德国为代表的大陆法系国家和英国、美国为代表的英美法系国家分别采取了两种不同的治理模式:日德两国通过高校法人化改革,扩充公立高校法人财产权能,在公法规制的框架下授予高校法人以不完全的财产所有权,提升高校法人财产权的独立性、自主性和灵活性;同时,面向私立非营利性高校采取财团法人制度模式,赋予高校法人以完全的财产权能,依法自主办学。而英美两国通过高校法人的公共信托模式,确立高校法人财产所有权,明确高校法人作为受托人对信托财产的信托责任,充分释放高校法人在市场经济体制下自主发展和自由竞争的活力。对此,我国公办高校要借鉴大陆法系国家公立高校改革的有益经验,深化公办高校法人化改革,增强高校法人财产权和自主办学权,贯彻落实公办高校独立法人地位;民办非营利性高校要立足我国民办教育发展的实际情况,妥善处理出资者财产权利,厘清营利性资产和非营利性资产的合法边界,化解民办学校非营利性与出资者之间的财产权冲突,健全和完善高校法人共同治理机制,逐步

实现高校法人财产权的非营利化和高校法人治理机制的去家族化,进而推动我国非营利性高校法人财产权制度建设,实现高校法人依法自主独立自主办学。

[参考文献]

- [1][18] 薄建国,王嘉毅. 公法视野中我国公立高校法人制度的重构[J]. 高等教育研究, 2010, 31(7):15-19.
- [2] 伍松. 公益信托与财团法人制度比较研究[D]. 长沙:中南大学, 2010:33.
- [3] 胡建华. “国立大学法人化”给日本国立大学带来了什么[J]. 高等教育研究, 2012, 33(8): 93-98.
- [4] 胡弼成,等. 日本国立大学法人化制度设计及其启示[J]. 中国高教研究, 2011, (3):64-67.
- [5] 李润华. 日本高等教育财政拨款制度改革研究——以法人化改革后的国立大学为例[J]. 中国高等教育政策评论, 2012, (10): 190-192.
- [6] 国立大学法人法(平成十五年法律第一百十二号)[EB/OL]. (2003-07-16)[2017-08-21]. http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/166/07030117/006/001.htm.
- [7] 国立大学法人法施行規則(文部科学省令第五十七号)[EB/OL]. (2003-12-19)[2017-08-21]. http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2015/06/05/1235474_002.pdf.
- [8] 李润华. 独立行政法人化改革后日本国立大学财政支援体系研究[J]. 比较教育研究, 2010, (8):35-40.
- [9] 国立大学等の授業料その他の費用に関する省令(文部科学省令第十六号)[EB/OL]. (2004-03-31)[2017-08-21]. http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2015/06/05/1235474_012.pdf.
- [10] 金子元久. 大学的经营形态——日本的特征[J]. 教育与经济, 2002, (2):5-10.
- [11] 独立行政法人国立大学財務・経営センターに関する省令(文部科学省令第六十号)[EB/OL]. (2003-12-19)[2017-08-21]. http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2015/06/05/1235474_008.pdf.
- [12][14] 胡劲松. 德国公立高校法律身份变化与公法财团法人改革[J]. 比较教育研究, 2013, (5):1-9.
- [13] 江平. 法人制度论[M]. 北京:中国政法大学出版社, 1994:16-17.
- [15] 胡岩. 比较视野下财团法人概念辨析[J]. 比较法研究, 2011, (5):66-79.
- [16] 蒋学跃. 法人制度法理研究[M]. 北京:法律出版社, 2007:245.
- [17] 沈文钦. 英国大学法人制度确立的历史过程及其当代困境:剑桥大学的案例[J]. 中国高教研究, 2016, (3):90-95.
- [19] [德]海因·克茨. 信托:典型的英美法系制度[J]. 比较法研究, 2009, (4):152-159.
- [20] 金锦萍. 论公益信托制度与两大法系[J]. 中外法学, 2008, (6):828-850.
- [21] 周祥. 董事会的结构与变迁:基于美国常青藤盟校的分析[J]. 中国高教研究, 2017, (3): 27-31.
- [22] 朱玉苗. 《哈佛大学特许状(1650)》法理解析[J]. 法治研究, 2011, (11):68-74.

[23] 周光礼. 私立学校与举办者产权关系的国际经验与中国探索[J]. 高校教育管理, 2007, (2): 27-34.

[24][28] 刘强. 我国高校法人财产权及其治理机制研究[D]. 厦门: 厦门大学, 2017: 56.

[25] Bylaws of Board of Regents of the University of California [EB/OL]. (2016-06-20) [2017-08-21]. <http://regents.universityofcalifornia.edu/governance/bylaws/index.html>.

[26] The Statutes and Regulations of University of Oxford: Statute XVI [EB/OL]. (2010-12-27) [2017-08-21]. <http://www.admin.ox.ac.uk/statutes/790-121.shtml>.

[27] 教育部有关负责人就《民办教育促进法》修改情况答记者问 [EB/OL]. (2016-11-07) [2017-05-13]. http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/s271/201611/t20161107_287961.html.

The Analysis on the Mode of Corporate Property Rights in Non-profit Universities from the International Perspective

—A Comparative Study Based on the United States, Britain, Japan and Germany

LIU Qiang

(Collaborative Innovation Center for Higher Education Quality Construction, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The property rights of university corporate play an important foundation for the corporate with the capacity of civil rights, and they are also important rights for the corporate to independently manage schools according to law. Throughout the non-profit corporate property rights mode all over the world, Japan and Germany—the representative of the civil law countries conduct the corporate reform to gradually expand the property rights of corporate under the framework of law governing and to strengthen the legal autonomy ability; the United Kingdom and the United States—the representative of the Anglo American Law system adopt the public trust mode in universities corporate to establish property ownership of university corporate and to full release universities' independence abilities and free competition vitality under the market economy system. The non-profit corporate property rights mode has a certain reference for perfecting the corporate property rights governance mechanism, jointly promote nonprofit universities of our country property rights system construction, finally realize the independent management according to law.

Key Words: corporate system; public trust; corporation; non-profit universities; property rights

[责任编辑: 刘 怡]