

民办高校产权制度改革的若干问题

潘懋元 胡赤弟

[摘要] 本文试图从产权的视角来探讨我国高等教育体制改革的深层次问题, 主要从教育主权与学校产权、产权与立法、产权与行政权、自主权的辨析等方面探讨学校产权制度的改革和当前民办高校产权问题的解决途径。

[关键词] 民办高校 教育主权 产权 办学自主权

[作者简介] 潘懋元, 厦门大学高教研究所教授, 博士生导师(福建厦门 361005); 胡赤弟, 宁波大学师范学院副教授, 厦门大学高教研究所博士生(浙江宁波 315211)

学校产权是指学校财产权利的总称, 即学校各类财产所有权及其派生出来的一系列权利的总称。学校产权首先表现为物的产权, 如土地、建筑物和仪器设备等物质性财产的产权; 其次表现为大量无形资产的产权, 如社会声誉、办学传统、校园文化及科学研究成果等; 再次还表现为教师的教育教学劳动产权。从广义上讲, 财产包括实物财产、无形资产和劳务。教师所从事的教育教学劳动也有产权, 但是这种劳务产权常常被人忽视。此外, 从学校财产的来源看, 由于投资主体的多元化, 学校产权的主体也是多元的, 有国家、集体、学校法人和私人等。

在计划经济体制下, 国家或政府是高校唯一的投资主体。单一投资体制造成了单一产权结构。这种单一的投资体制和产权结构, 在市场经济条件下显得越来越不适应了。所以, 民办高校一出现就表现出很强的生命力。随着民办高等学校的重建和发展, 非国有资产进入高等教育领域, 产生了新的产权问题。比如, 非国有资金是民办高校投入的主要来源, 但其形成的财产归谁所有? 办学主体有没有收益权? 又比如, 有些民办学校向学生收取学费外还加收赞助费或集资, 这种赞助或集资是否算投资? 如果是, 那么学生或家长是否对此拥有所有权? 如果不是, 那么由集资所形

成的财产应归学校还是归办学者所有? 对这些问题, 现行的教育法律和法规还不能作出合理的回答。

民办高校产权问题是随民办教育事业的发展而产生的, 有些产权关系还与现行的管理制度和法律规范存在不一致的地方, 因此产生了产权不明、归属不清等现象。这是发展民办高等教育所必须面对的问题。针对民办高校发展中出现的有关产权问题, 本文将从以下四个方面进行探讨。

一、坚持教育主权独立, 改革高校产权制度, 以适应国际竞争新格局

改革开放以来, 我们发现国有企业改革与高等教育改革之间存在某些相似性, 如改革的初期都是围绕扩大自主权而展开的。但是国有企业改革已经进入到产权制度改革阶段, 而公立高等学校改革还只是在“落实大学自主权”阶段。当然原因是多方面的, 其中也有教育自身的问题。我国已加入WTO, 高等教育正面临国际竞争新格局, 教育主权与WTO的关系问题已引起大家的关注。

教育是培养人的活动, 按照什么教育方针、教育目的来培养人是教育的基本问题, 而方针、目

的必须体现国家意志，这就决定了教育是国家的一项重要责权。教育机构是实施教育的载体，学校就是教育机构的主要形式。虽然教育是国家的一项重要责权，但教育的具体实施就不一定要国家亲自来担任，就好像城市的市政工程是社会公益事业，虽然需要政府来领导与规划，但具体实施通常由企业来承担一样。社会上的很多情况都是这样，领导某个事业与具体执行这项任务可以分别由不同的机构来承担。因此，教育的性质与教育机构的性质是两个不同的概念。

作为国家主权一个部分的教育主权，是国家意志在教育事务中的体现，它主要集中表现在教育方针、目的、政策和人才培养的政治方向上。国家教育主权是不可分割、不可让渡、不可侵犯的。它是一个国家层次的政治概念。与教育机构相对应的是学校产权，它基本上属于一个经济学概念。因为实施教育活动需要一定物质条件，学校具有整合各种教育资源的功能，并能使教育资源得到充分有效的利用。国家教育主权与学校产权虽然有一定联系，但它们属于不同层次、不同范畴。学校产权是在一定国家教育权指导下，学校为履行教育职能而形成的一种财产权利。

国家主权是教育主权的有力保障，教育主权是国家主权的具体体现。中华民族曾有过丧失教育主权的痛苦历史，更加懂得教育主权对于一个民族的重要意义。但是我们不要忘记教育主权必须以独立的国家主权为前提，试想一个连主权都难以保障的国家，怎么有能力去维护国家的教育主权？发生在我国上个世纪20年代的“收回教育主权运动”就是民族救亡运动的一个组成部分。上个世纪20年代中国能够依靠民众的力量收回部分教育主权，那么，80年后的今天的中国，作为一个正在世界舞台上发挥重要作用的主权国家，完全有能力保障教育主权不受任何侵犯。有人担心随着教育服务的开放，国家的教育主权将要受到挑战。其实国外教育机构来我国办学必须要遵守我国的法律、法规，接受我国政府的管理，它不可能对我国教育主权构成威胁。受到挑战的倒是我们传统的学校产权、产权结构、产权制度以及相关的管理制度。

我国加入WTO以后，根据“最惠国待遇规则”、“国民待遇规则”的要求，我国将逐步放宽

教育领域的准入条件，加大教育服务的开放程度，教育领域内的竞争也将进一步加剧，教育资源将在新的态势下得到重新组合。国外教育机构进入我国教育领域，带来的是各式各样的学校管理制度，包括学校产权制度。这些产权制度在教育资源重新配置中对我国学校产权构成竞争态势，因为资源总是流向更有效率的教育机构。为了在教育资源重组中处在有利地位，我们固然可以援用WTO的“例外规则”等保护性措施作暂时的、有限度的自我保护，但从根本上说，我们应积极推进高校管理体制改革，加快建立高效的学校产权制度，从产权角度讲，民办学校就是较有活力的产权制度安排。另外，我们还要积极探索利用外资发展我国的高等教育，如引进外资办高校或建立中外合资的高等教育机构，以及到国外投资办学等。

二、加强产权保护，大力推进 民办教育立法工作

在实际工作中，人们往往根据法律上对产权的界定来规范现实中的产权关系，当然，我们希望现行法律是很完善的，并能准确地反映现实中的产权关系。但事实并非总是如此，有时法律对产权的界定和规范不能适应客观存在的产权关系，甚至限制了合理的产权关系。如何界定民办高校的产权，是关系到民办高等教育能否快速发展的大问题。

正确认识民办教育领域中的产权及其法律保护，对于加强民办高等教育法律建设，促进教育事业的发展具有十分重要的意义。马克思曾从发生论角度论述过产权与法律的相互依存关系，他认为：“在社会某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成法律。”因此从产权的生成和发展看，产权首先表现为经济关系，之后人们逐渐达成共同遵守的规则，当国家出现后就把这些规则上升为法律。因此从逻辑上讲，应该是经济上的产权关系在先，确立法律上的产权关系在后。有人指出，“产权不因法律而产生和存在，却由于获得法权形

式更为明确,更能确认和保护,并使产权纠纷、矛盾的解决更有依据,更有成效。”这就是说,产权不因法律的产生而存在,但产权需要法律保护,只有得到法律保护的产权才能发挥其应有的作用。

教育实践是推动学校产权及产权制度变革的根本原因。民办高等教育发展已经出现了新的产权关系,比如在民办高校的投资多元化中,投资主体和学校法人要求合法享受其财产权已经是一个十分现实的问题。也就是说,教育发展迫切需要调整原有的产权关系。如上所说,根据现有法律,民办高校的投资者和法人基本不享有财产所有权,这种立法思路基本延续了公立高校的管理模式。对于公立高校来说,学校法人只享有校产的使用权和部分收益权,而没有所有权。如果以此来规范民办高校的产权,必然会制约举办者积极性,也不能促进民办高校快速发展。产权是一个十分活跃的因素,它决定产权结构的变迁和产权制度的演变。因此,抓住了高等教育领域的产权这个因素,也就能把握住高等教育和民办高校管理体制变革关键。

教育的发展引起了教育领域中的产权关系变化,产权关系的调整主要依靠法律。正如我们从法权与产权的相互关系研究得出:法律必须要反映社会现实,法律必然能调整社会现实。当前的社会现实是:民办高等教育由于社会的需要而蓬勃发展,但我国民间资本尚不雄厚,缺乏各种公益性的社会基金,政府又无力给民办高校很大的资金支持,单纯依靠民间捐资来发展民办教育显然是不现实的,吸引社会力量投资办学是我国高等教育发展的必然趋势,而投资办学将改变传统大学的产权结构,一种新型的产权关系正在出现,并可能对现有的法律、法规及有关管理制度构成挑战。对于这种来源于现实层面的产权对现存法权的挑战,我们不可简单否定,而需要认真思考和研究,从而及时地调整有关政策和法规以适应客观实际需要,最终使产权在经济关系与法律关系上协调一致。

为了教育事业的发展,我们必须加快民办教育立法工作,特别是民办高等教育机构的立法。在市场经济条件下,高校的产权结构已发生了很大的变化,特别是实际上已出现了各种类型的民办高校。除了制定《民办高等学校法》以外,还需

要根据高校的不同产权结构分别制定相关的教育法规或条例,对高校产权进行法律规定、提供法律保护。

三、明晰产权是落实民办高校办学自主权的重要条件

在计划经济体制下,政府集投资、管理、办学于一身,形成了“三位一体”的、单一的权力与权利结构。这种权力与权利结构必定导致政府集权,学校无权的现实。实行高等教育体制改革以来,我国政府实施了以落实高校办学自主权为核心的管理体制变革,新颁布的《高等教育法》逐项规定了高校的办学自主权。然而,法律上的规定与实际操作不一致。原因是,落实高校自主权不能单纯理解为政府“下放”行政权,高校自主权还与学校产权有关。因此要落实高校自主权就要进一步改革高校产权制度。

行政权与产权是两个不同的概念。从来源看,行政权依附于行政组织,实质上就是“职权”。行政权具有等级差异性,它是通过自上而下的“设置”和“分配”确定下来的,谁占有了组织中的某个职位,谁就拥有相应的权力;而产权则是与财产相联系的一组权利,它是独立存在的权利实体,在此基础上按各种方式组合起来,因此具有“天然”平等性。行政权和产权在不同的经济体制中的地位 and 作用是不同的。在计划经济体制下,行政权超越于产权,可以操纵产权,而在市场经济体制下,产权应受到尊重和保护。当然,在现实生活中既没有纯计划经济,也没有纯市场经济,在任何一种类型的经济体制中计划与市场都要发挥各自的作用。因此,在社会主义市场经济体制下,建立行政权与产权协调一致的自主权运作模式对于我国高校管理体制变革具有重要的理论和实践意义。

高校办学自主权必须以产权为重要基础。在改革高校管理体制过程中,一方面,政府担心权力下放后会导致权力滥用和失控;另一方面,高校也不敢大胆使用应该属于自己的自主权,形成一方不敢放,另一方又不敢要的局面。导致不敢放和不敢要的原因,是高校管理体制变革没有提到产权制度这一高度。我们认为“放权”或“收

权”都属于行政权范畴，“放权”改革必然削弱上级部门的权力，从而导致控制力下降，过分放权可能使原有的权力结构遭到破坏，从而出现“一放就乱，一乱就收”的循环怪圈。看来问题似乎是出在上级控制权的削弱上，实质上是出在被授权者缺乏自我约束能力上。那么有没有可能建立起具有自我控制、自我约束能力的权利结构呢？我们认为建立合理的产权制度是有效的途径之一。因为产权是以财产为基础的权利，彼此尊重对方权利是产权的一个基本特点，产权在其运作过程中遵循平等和等价的原则。通过产权之间形成的制衡关系，从而使产权具有自我控制、自我约束力。从产权角度看，高校自主权只有以产权为基础，才能使它具有自我约束能力。高校的自主权不是靠政府的“下放”得来的，自主性是产权的基本属性。因此我国高校管理体制改革的关键是建立起合理的产权结构和产权制度，才能使政府在“下放”行政权力过程中不至于因控制权的失落而造成管理系统的混乱。

考察我国民办高等学校的发展，我们不难发现支撑其发展的两项重要的资金投入，就是学费和贷款。大多数民办高校靠学费和贷款使办学规模得到迅速的扩张。有的民办高校还在进一步扩张，还组成跨地区、省的“横向”教育集团，有的则成立了包括幼教、中小学和大学在内的“纵向”教育集团。生源充足、信誉较高的民办高校呈迅速扩张的态势。那么民办高校规模多大才合理？这种规模由谁来定？是政府还是高校自身？这个问题涉及民办高校的自主权，以及自主权的自我约束问题。从理论上说，民办高校的办学规模、投资额度应该有权自己决定，但前提是这种办学自主权必须建立在产权基础之上。如果产权不明晰，或者产权主体没有能力承担责任，那么也就不可能有真正的自主权。因为没有产权约束的自主权必然会导致民办高校的盲目扩张，甚至不能保证曾经在经济建设中出现过的盲目投资、重复建设现象不会在教育领域，特别是民办高校发展中重演。因此，必须通过规范民办高校产权，建立合理的产权制度，来培育具有自我控制、自我约束能力的高校自主权，为民办高校的健康发展创造条件。当然，规范产权和建立产权制度必须发挥政府的作用，从这个意义上说，加强民办高

校的管理、加快民办高校的立法工作是政府应当加紧进行的工作。

四、合理安排产权制度，不断提高民办高校的制度效率

产权经济学理论认为，产权对于资源配置具有激励和约束等功能。这对于加快发展我国高等教育具有十分重要的意义。在世纪之交，我国已决定加快高等教育大众化的步伐，“十五”计划已明确提出到2005年高等教育入学率达到15%，为我国现代化建设提供充足的人才支持和知识贡献。而我们的现状是：穷国办大教育，教育规模大、教育经费少、生均教育支出水平很低，投入不足严重制约了高等教育发展。解决我国高等教育发展所需经费的短缺问题，从根本上说，还是要从高校产权制度入手。

虽然教育不同于经济，学校不是企业，但教育的发展需要资源，也存在资源的合理配置问题和提高资源的利用效率问题。有效的经济组织是经济增长的关键，同样，一个有效的教育资源配置制度也是当前我国教育发展的关键。如果把学校看作是教育资源的一种组合形式，那么，对高等教育来说，就有二种基本的配置方式：一是公立高等学校；二是民办高等学校。我们认为公立或是民办并非教育性质的不同，而是教育机构的两种不同的产权制度安排。民办高等学校又有二种类型即营利性民办高等学校与非营利性民办高等学校。把高等教育机构划分为上述各种类型的依据是产权制度，之所以出现不同类型不是人为因素造成的，而是适应市场经济条件下教育资源配置方式而形成的。

产权制度是民办高校制度的核心内容。选择什么样的产权制度主要取决于其是否有利于教育资源配置和提高资源利用效率。营利或是非营利的高等学校作为两种不同类型的产权制度，在我国高等教育发展中都可发挥各自的作用。当然对营利性学校与非营利性学校应给予分别规范、分类管理。

教育发展的现实需要我们创造出新的、有效率的产权制度和有创造性的大学制度来。以高校财政为例，毫无疑问，教育经费短缺是个很现实

的问题,其中有政府投入不足的原因,也有学校制度本身的原因。高校产权结构不合理(指产权结构过于单一),产权制度不够完善(指责、权利关系不明确),教育法制建设落后等,是造成大学制度缺乏活力,高校筹资能力低下的重要因素。近年来,民办高校对此已作了很好的探索,吸引了相当多社会资源投向高等教育。在实践中也创造了一些全新的学校产权制度。如浙江等地探索的公立大学设置民办二级学院、教育集团的教育产权经营模式、以教育股份公司为载体的教育股权模式等。但这些很有效的措施还未能得到国家的法规认可,有些民办高校还处在制度的高风险运行状态。

我们认为大学的创新包括知识创新和制度创新两方面。知识创新是大学创新的根本立足点,而

制度创新则是实现知识创新的重要保障。知识创新是提高大学的“教育生产力”,而制度创新是提供与“教育生产力”发展相适应的“教育生产关系”。大学的知识创新与制度创新两者是相辅相成、互相促进的过程。21世纪的大学需要提高知识创新能力,也需要创造新的大学制度。高等教育的立法,应当立足于鼓励、支持大学制度的创新。

注释:

- 马克思恩格斯选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1972:538-539.
吴宣恭.产权理论比较——马克思主义与西方现代产权学派[M].北京:经济科学出版社,2000:52.

[责任编辑:高宝立]

(上接第18页)对这些判断、矛盾的分析,也许会获得在专业成长中宝贵的知识。

4. 未来发展的方向。在了解自己的教学风格、类型和专业发展脉络后,教师可以依据这些显性化了的知识,对自己的特点、倾向、优势和需要加强的领域有明确的把握,这就提供了制定或修正自身专业发展的计划了。

在一所学校中,如果教师专业生活史的研究比较充分,教师可以找到教育教学风格、类型和发展层次、脉络相似的教师。其中,经过编码的成功者的专业知识和才能,就可能成为同类教师专业发展的财富。

在教师专业和教师继续教育领域中,对隐性知识显性化的系统研究才刚刚开始。我们对教师专业的隐性知识、对隐性知识的显性化策略的认识还很粗浅有限。然而,既然人们已经认识到这座“冰山”的存在,既然人们已经认识到它对教师发展乃至教育科学发展的巨大价值,那就让我们去共同探索它、共同开发它吧。

参考文献:

- [1] Brucker, P. etc (1998) *Harvard Business Review on Knowledge Management* [M]. Cambridge, MA: Harvard Business School Press
[2] Butt, R., Raymond, D. & Yamagishi, L. (1988) "Autobiographic Praxis: Studying the Formation of Teachers' Knowledge." [J]. *Journal of Curriculum Theorizing* Vol 7, No.

4

- [3] Cortada, J. (1998) *Rise of the Knowledge Worker* [M]. Butterworth-Heinemann
[4] Davis, No. (1996) "Looking in the Mirror: Teachers' Use of Autobiography and Action Research to Improve Practice." [J]. *Research in Science Education*, Vol 26, No. 1.
[5] Elliott, J. (1992) *Action Research for Educational Change* [M]. Milton Keynes: Open University.
[6] Frances, D. (1995) "The Reflective Journal: A Window to Pre-service Teachers' Practical Knowledge." [J]. *Teaching & Teacher Education* Vol 11, No. 3
[7] Goldsmith, S. (1995) *Journal Reflection: A Resource Guide for Community Service Leaders and Educators Engaged in Service Learning*. [M]. ED 392 152
[8] Kujiro, N. (1991) "Enterprises of Knowledge Innovation." [J]. *Harvard Business Review*, November/December, 1991.
[9] Janesick, V. (1983) "Using A Journal to Develop Reflection and Evaluation Options in the Classroom." [J]. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association
[10] Kemmis, S. (1986) *Curriculum Theorizing: Beyond Reproduction Theory*. [J]. Geelong: Deakin Univ.
[11] Merriam, S. (1990) *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. [J]. San Francisco: Jossey-Bass
[12] Yin, R. (1993) *Application of Case Study Research*. [J]. Newbury Park: Sage
[13] 王德禄. 知识管理: 竞争力之源 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 1999.

[责任编辑:武思敏]