

《民办学校退出机制研究》课题报告

前言

本研究的对象“民办学校”，主要是指依据《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例和《民办非企业单位登记管理暂行条例》等法律法规，经教育行政部门批准成立和民政部门核准登记、具有独立法人资格的实施学历教育的民办学校，其中重点是民办普通高等学校；同时，本研究也涉及部分举办大专以上学历文凭教育和高等教育自学考试助考教育的民办教育机构。

本研究所称的“民办学校退出”，系指根据相关法律法规及行政规章的规定，所发生的民办学校办学终止、法人消亡或通过资产转让而发生的举办者变更行为（原有举办者全部或部分退出及其伴随的新老举办者的资产置换行为）。此外，本课题在研究民办学校退出问题时，也包涵部分民办学校重组案例^①。

本研究所称“机制”^②，系指保障民办学校退出依法、照章、有序进行的一整套制度安排和政策措施。

一、研究背景

自从1982年建立的改革开放后国内第一所民办高校——“中华社会大学”（现北京经贸职业学院）算起，我国民办高等教育的发展已走过了25年历程。从租赁校舍到自建校园，从自考辅导到文凭试点，从非学历到学历，从专科到本科，从“草根”大学到西方人眼中的“象牙塔”，短短20多年时间，民办高等教育在中国高等教育史上，甚至在世界高等教育史上创造了不少奇迹，为世界东方这个人口大国找到了一条既可以缓解教育财政压力，又可以满足国民旺盛的教育需求之路。

据不完全统计，从1982年到2006年，民办高等教育机构以每年平均近60所的速度递增，其中1993年到1995年三年间增加了709所之多；从1994年到

①此处所谓民办学校重组，特指基于经济、经营或办学上的原因，而发生的民办院校间的资产购并、学校合并和资源重整行为，不包括院校内部的学科、专业或其他资源的整合。院校重组一般伴随着学校法人的变更（新设合并或吸收合并），但未必涉及举办者的变更。

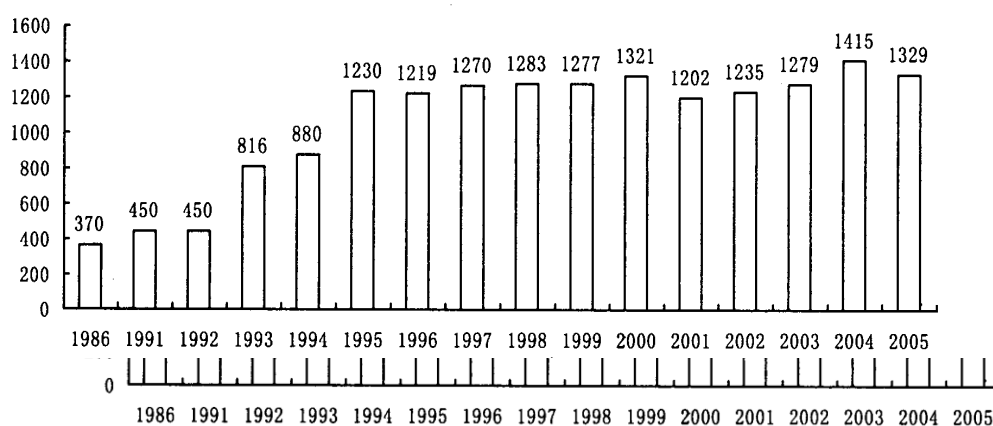
②“机制”一词，《现代汉语词典》是这么解释的：泛指一个系统中，各元素之间的相互作用的过程和功能。多用于自然科学，mechanism指机械和机能的互相作用、过程、功能等等。社会科学也常使用，可以理解为机构和制度。“机制”有多重含义，例如用机器制造的；机器的构造和工作原理；有机体的构造、功能和相互关系；泛指一个复杂的工作系统和某些自然现象的物理、化学规律等等。与我们常说的机制相近的含义是指做事情的方式、方法。但又不等同于这个意思。简单地说，机制就是制度加方法或者制度化了的方法。

2006年，民办普通高校也以每年平均23所的速度递增。截至2010年，全国共有民办高校676所（含独立学院323所），比上年增加18所；招生146.74万人，比上年增加6.60万人；在校生476.68万人，比上年增加30.55万人，占全国普通本专科在校生总数的比例达到了20.9%；其中本科在校生280.99万人，专科在校生195.70万人。另有自考助学班学生、预科生、进修及培训学生20.61万人；民办的非学历高等教育机构836所，各类注册学生92.18万人。^③

然而，伴随着高等教育资源从“卖方市场”逐步转向“买方市场”，以及各种民办高等教育机构数量的增加，民办教育市场竞争日趋激烈，加之国家高等教育发展战略和招生政策的调整，民办高校所面临的生存与发展环境，正发生着深刻而急剧的变化，民办高校发展中各种不确定性因素显著增加。现阶段，不少民办高校因投入资金匮乏，办学条件不够，教育质量不高，经营管理不善，招生生源不足，不断陷入困境；部分民办高教机构则因债务缠身，入不敷出，导致严重财务危机，已相继倒闭退出市场。

据报道，2005年底到2006年初，全国最大的教育集团——山西南洋教育集团旗下10所遍布全国各地的南洋国际学校接连关闭^④。这个曾经被誉为“中国民办教育第一品牌”的民办教育集团，因为无力偿还数亿元的教育储备金，发生资金链断裂而崩盘。

事实上，在南洋教育集团倒闭之前就已经出现了许多民办高校倒闭的事例。民办教育网和全国民办高教委2001年发布的一份样本总数为1134家的全国民办教育机构名单的跟踪调查表明，已经有超过半数的学校停办或无法查询，超过一成的学校被其他机构兼并，基本正常运行的学校竟然不足总数的四成（图1）。



^③资料来源：教育部：2010年全国教育事业统计公报，新华网，

http://news.xinhuanet.com/edu/2011-07/06/c_121629066_5.htm

^④资料来源：“南洋集团倒闭启示：民办高校应走安全办学道路”，北京教育招生信息网，

<http://www.edu201.com/Html/200681492657-1.Html>

图 1：1986-2005 年我国民办高教机构数量变化情况

资料来源：周国平、谢作栩.我国民办高校倒闭问题之思考[J].高等教育研究,2006(5)

据有关资料显示,1996年5月18日,全国民办高等教育委员会第二次会员大会在北京钓鱼台国宾馆召开。这是20世纪中国民办高校的盛会,共有400多所民办高校出席了这次大会。而到2002年,当年与会的400多所民办高校仅存40所^⑤。黑龙江省当年参会的14所院校仅幸存齐齐哈尔职业学院一所。

随后几年,民办院校倒闭事件不时在各媒体上出现。时至今日,仍显示出逐渐增多之势(见图2):

2001年7月,黑龙江省教育厅对19所民办高校叫停,这19所学校不是无条件,就是无学生。

2002年3月,北京市教委在对北京民办高校教育教学综合评估的基础上取消了5所不合格高校的办学资格。在这5所不合格学校中,4所是无教师、无学生、无校舍的“三无”学校,根本不具备开办学校的实力。

2002年7月,湖南省有35所民办教育机构停办,其中有22所专修学院。

2004年,《江苏高考招生报》上,培尔学院消失。正式的理由是江苏省教育厅下文决定培尔学院和江阴职业技术学院“联合办学”。实际原因是台湾投资方无力承担巨额亏损,于2003年底向江阴市政府提出撤资,希望市政府接收残局后,当地政府采取了相应的补救措施。

2005年4月,据江西省教育部门统计,全省各地已有6所民办高校没有学生,9所民办高校不到100人,7所民办高校不到300人,有关方面正在考虑取消这22所民办高等教育机构的办学资格。

2005年夏天,北京京桥大学倒闭,北京市教委出面解决遗留问题。

2005年9月,创办已经12年的上海民办东方文化学院正式被上海震旦学院兼并。

2006年3月,海南三亚卓达旅游职业学院重组,被广东潮汕职业技术学院全面接管。

2006年4月,陕西省教育厅取消了西安爱德科技培训学院、陕西机关干部培训学院等15所不具备基本办学条件的民办学校及教育机构的办学资格。

2006年8月,广东茂名中信专修学院因其招生简章与事实严重不符,1400余名学生要求退学,引发“8·30退学风波”,在当地政府及时干预下,经过8

^⑤ 转引自：曹勇安“中国民办高等教育发展的战略思考”，齐齐哈尔职业技术学院内部资料，2006年6月

月 30 日、31 日两天退款后，风波才得以妥善处理。目前该学院已被广东省教育厅取消了办学资格。

2006 年 11 月，北京京城学院因资金不足，负债运营，开学仅两月即宣告“崩盘”。

2006 年 12 月 30 日，重庆立信财经专修学院因隐瞒办学性质，违规招收“本科”学生，法人代表被检察机关批捕。

2008 年 6 月，西安市教育局取消了西安亚美专修学院等 9 所民办高教机构的招生资格，并终止了西安中医药专修学院等 4 所学院的办学活动。

2009 年 8 月，河北省教育厅撤销了 22 所民办专修院校，终止其一切办学活动，并责令举办者要依法妥善处理善后事宜，其学校印章、办学许可证自 2009 年 8 月 31 日起作废，并于 2009 年 9 月 1 日前交回省教育厅政策法规处。

通过以上案例梳理，可以看到，从民办学校倒闭的特征来看，主要集中在非学历高等教育机构层面。许多非学历高等教育机构因为“揭不开锅”而“嗷嗷待哺”，有些则早已“名存实亡”，成为“挂名学校”。

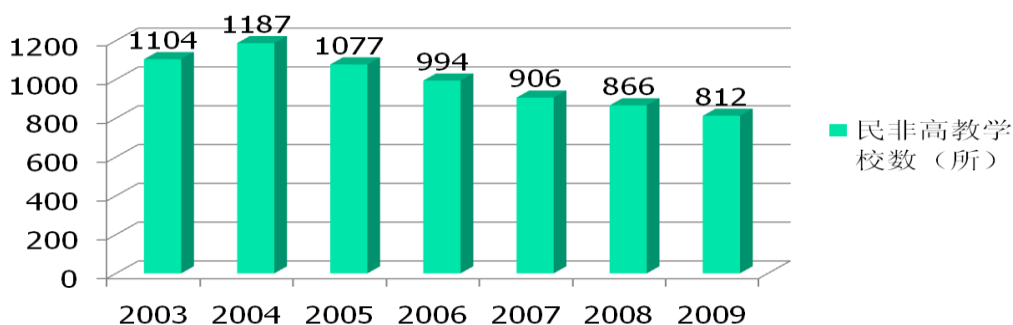


图 2 2003-2009 全国民办非学历高教机构数量变化图

资料来源：胡卫、董圣足．我国民办教育发展的回顾与展望 [J]．教育发展研究，2011(1)

值得注意的是，自 2004 年江苏培尔学院倒闭开始，民办学校的兼并在民办普通高校中已初露端倪。如，四川天一学院、上海东方文化学院、海南三亚卓达旅游职业学院先后分别被西安欧亚学院、上海震旦学院和广东潮汕职业学院兼并（或合并）民办高校的倒闭和兼并，似乎有从非学历民办高等教育机构向民办普通高校蔓延的趋势。近期发生的民办学校倒闭案例还有山东烟台建文学院，该校 1995 年经山东省教育厅文件批准成立，是一所集大专、中专和本科教育层次的综合性省属民办高校。由于近年来经营不善，运行困难，被迫倒闭，已于 2010 年 5 月底并入烟台南山学院，被改建为烟台南山学院蓬莱校区。

对于民办学校的倒闭现象，无论举办者还是教育主管部门，或者广大的民办学校学生及家长，都显得始料不及，甚至表现出茫然不知所措。这一方面表明人们头脑中传统的计划经济思想根深蒂固，其惯性仍然左右着人们的思维路径；另一方面也充分暴露了民办教育在宏观管理上仍存在着制度性缺陷。

应该说，部分民办学校在竞争中实现优胜劣汰，这是市场经济体制下的正常现象，我们应理性地看待。但是，教育毕竟是公益性事业，对于民办学校，不能像对待一般企业那样，放任自流，随其自生自灭。因为民办教育涉及千家万户的切身利益，并且关系到政府的信誉问题。对于那些陷入困境的学校，如果处理不好，很可能引发一系列教育纠纷、经济纠纷，甚至引发群体性事件，会影响学校和社会的稳定。如2006年以来，河南郑州、江西南昌、赣洲等少数地区个别民办高校所发生的学生恶性闹事事件，就在社会上产生了很坏的影响，对当地社会的和谐稳定造成了不少冲击。为此，从我国国情出发，尽快研究并建立一套切实可行的民办学校退出机制，确保民办教育健康、安全、平稳、和谐发展，已成为一项十分重要而紧迫的课题。

二、研究意义

本研究的主要意义体现在以下四大方面：

——建立民办学校退出机制，是维护社会和谐稳定的需要。对部分在竞争中处于劣势及办学陷入困境的民办学校提前进行重组，及早建立稳妥的市场退出机制，尽可能将各方面的矛盾消除在萌芽状态，有效防患民办学校的经营风险，及时化解民办学校的办学危机，有利于维护学校自身的安全和社会大局稳定。

——建立民办学校退出机制，是保护广大受教育者和教职员工切身利益的需要。在对部分经营管理不善、运行风险较高的民办学校进行适当重组或清理时，通过制度性安排，妥善安置学生转学和教职员工转岗，给予学生和教职工一定的经济补偿，是对广大受教育者和教职员工切身利益的最好保护。

——建立民办学校退出机制，是保护债权人及债务人合法权益的需要。对于一些存在严重经营风险、可能发生财务危机的民办学校，按照市场经济规律，实施“关停并转”，使其尽可能避免破产倒闭，或即使破产也有章可循、规范运作，既有利于保护学校债权人的合法权益，也能够使学校举办者或出资人的损失减少到最低程度。

——建立民办学校退出机制，也是促进民办教育事业健康发展的需要。借助市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的手”的交互作用，建立健全民办学校退出机制，推动民办学校之间的合并重组，有利于实现教育资源的优化配置，促进

各类要素的合理流动，从而有利于整个民办教育事业更好更快地发展。

本研究主要目标有三个，一是通过相关法律法规的梳理，为民办学校的退出与重组找到相应的法理依据；二是通过实证研究，探索民办学校退出的各种现实途径及其操作程序；三是就民办学校在退出与重组过程中可能会遇到且需要解决的问题，提出针对性措施，为教育行政部门制订相关法规政策提供决策参考。

三、民办学校退出的类型、成因及问题

（一）民办学校退出的现实类型

通过实证调查和文献综述，我们可以发现，尽管我国民办学校的办学历史不长，发展水平也还不高，但发生院校退出与重组的案例却并不鲜见。在国内已发生的相关案例中，其类型可谓“丰富多彩”，多种多样。

1. 民办学校退出类型

如前所述，民办学校退出是指民办学校主体办学终止、法人消亡（俗称倒闭）或通过资产转让而发生的举办者变更行为。

就民办学校倒闭（法人消亡）形式而言，大致可以分为如下三种^⑥：

（1）彻底停办或消亡。如黑龙江省2001年对全省民办助学学校进行年检，19所学校因不合格被停办。

（2）被兼并、合并或转让。主要有四种形式：一是被公办院校合并，如2002年民办河东大学与运城师范学院、运城职业高专合并为公办运城大学，2004年民办中原职业技术学院并入公办黄淮学院；二是成为公办院校的分校或独立学院，如兰州几所民办高校基本上挂靠到公办大学作二级学院；三是被其他民办高校或民办教育集团所兼并，如四川天一学院被西安欧亚学院兼并；四是转让，如北京工商管理专修学院2005年从途锦教育集团易手到北京市建筑工程集团第四建筑公司。

（3）学校改制（即由民办转为公办）。如2003年浙江民办金华职业技术学院改为公立。又如2009年，湖南九嶷职业技术学院由民办改为永州市人民政府主办，并与潇湘技师学院合并办学。

从发生倒闭案例的区域来看，如表1显示，就已掌握的资料分析，目前全国多数省、市、自治区都发生了民办院校倒闭现象，而且越是民办院校较多、发展态势相对较好的地方，倒闭现象越严重。如倒闭学校最多的三个省市是北京、陕西

^⑥ 参见：周国平、谢作栩．我国民办高校倒闭问题之思考[J]．高等教育研究，2006(5)

和河南。

从倒闭学校类型看，倒闭或被兼并的学校大多是自学考试助学单位、学历文凭试点院校和职业培训机构等办学层次较低的学校。也有少部分是具有独立颁发学历文凭资格的高职院校，如北京燕京华侨大学、江苏培尔职业技术学院等。

表1 我国部分地区倒闭或濒临倒闭民办高校状况

资料来源：周国平、谢作栩．我国民办高校倒闭问题之思考 [J]．高等教育研究，2006(5)

北京	<p>概况：20世纪90年代北京创办的13所民办高校，现在依然存活的只有2家；在所登记的120余所民办高校中，有实际招生能力的只有35所左右。</p> <p>案例：2002年3月28日，北京市教委向在评估中不合格的北京同兴专修学院、北京中国驻颜美容学院、北京中国烹饪专修学院、北京中美工商管理研修学院和北京国际商务学院5所学校出示“红牌”，取消其招生办学资格；前进大学由于在2002年更换新校区时原有生源大面积流失，新生招生不足，加上该校新校区基建项目过大，导致资金断链，从而在2003年被北科昊月集团兼并，又由于兼并前该校债务存在黑洞，北科昊月集团已正式申报注销该校；北京外语研修学院2004年因大面积基建负债累累且新生招生不足而停办；京桥大学因学校搬迁、违规办学、招生不足于2005年停办；北京工商管理专修学院2005年从途锦教育集团易手到北京市建筑工程集团第四建筑公司；北京外事研修学院2005年因扩张过快导致陷入窘境，面临倒闭。</p>
陕西	<p>概况：在从1984年以来的20年中，共成立民办高校180余所，到2005年仍存在的有51所，淘汰率达70%左右，平均寿命9.1年。</p> <p>案例：2001年陕西工商培训学院、陕西职业技术培训学院、西安天森高等职业技术培训学院、陕西科贸培训学院、陕西康庄科技专修学院、陕西计算机专修学院、西安和平使者模特艺术培训学院、陕西现代音乐专修学院、西安资产评估培训学院、西安远东专修学院等10余所省属社会力量举办的教育机构被注销；2004年西安华西大学等4所民办高校被取消办学资格。</p>
河南	<p>概况：民办高校数量从2000年的118所降至2004年的10所。</p> <p>案例：因2002年国家取消医学类学历文凭考试，大专不能继续招生，郑州中山医学专修学院、郑州敏达医专等民办高校纷纷倒闭；2004年，民办中原职业技术学院并入公办黄淮学院。</p>
江西	<p>概况：2005年江西承担非学历教育的民办高等教育机构办学规模急剧萎缩，有6所学校没有学生，9所学校不到100人，7所学校不到300人，这22所民办高等教育机构正面临被淘汰出局的境地。</p> <p>案例：2003年江西电信学院出现了2003级大专空班，面临发展困境。</p>
广东	<p>概况：近年来，广东40多所具有独立颁发文凭资格的民办高校、专修学院等民办高等教育机构，大约有1/3基本处于招生困难、入不敷出的困境，其中11所已倒闭，60家专修学院，只剩下6家在苦撑苦熬。</p>
山西	<p>概况：山西倒闭的民办高校为56所。</p> <p>案例：2002年，民办河东大学与运城师范学院、运城职业高专合并为公办运城大学。</p>
甘肃	<p>概况：甘肃的民办高校基本上被挂靠到公办大学作二级学院。</p> <p>案例：陇桥学院、长古学院挂靠到兰州商学院；知行学院挂靠到西北师范大学；博文学院挂靠到兰州铁道学院（现兰州交通大学）；东方学院挂靠到政法学院；兰州外语学院因未挂靠到兰州教育学院，结果学历教育部分被勒令停止招生，剩下非学历教育部分继续招生。</p>
湖南	<p>案例：湖南九疑职业学院因2002年引资不当而面临停办；2002年，湖南外语外贸进修学院、长沙理工专修学院等35所民办教育机构因达不到基本办学要求或有违法、违章、违规情况，目前已被通知停办。</p>
江苏	<p>案例：江苏培尔职业技术学院2004年因投资方无力承担巨额亏损而停办，后地方政府付给台湾投资者8000万元，由具有政府背景的投资公司接收其固定资产，交由江阴职业技术学院使用，并决定把培尔学院的现有两届学生继续培养到毕业。</p>
四川	<p>概况：胡卫在2004年中外大学校长论坛上说：“四川前几年有上百所民办学校，现只剩下一所。”</p> <p>案例：2004年四川天一学院被西安欧亚学院并购，欧亚学院院长兼任天一学院董事长。</p>
海南	<p>案例：2004年海南国科园职业技术学院停办。</p>
浙江	<p>概况：浙江倒闭的学校接近百所。</p> <p>案例：2003年民办金华职业技术学院转为公办。</p>
河北	<p>案例：1999年石家庄中南医学专修学院便陷入困境，该校将本校学生“卖”给另外一所民办学校。</p>
辽宁	<p>案例：2004年大连商都学院倒闭。</p>
黑龙江	<p>案例：2001年19所民办高校因不合格被停办；从1996年到2002年，牡丹江科技专修学院、牡丹江社会大学、黑龙江省政法学院、哈尔滨科技专修学院、黑龙江社会大学、黑龙江北方联合大学、北方职业培训学院、东方职业学院、民盟黑龙江职业培训大学、学府大学、黑龙江职业技术培训学院、黑龙江国际商务专修学院等民办高校纷纷倒闭。</p>
上海	<p>案例：上海中侨职业技术学院因连年招生不好，濒临倒闭，于2002年被上海致达公司收购重组</p>

就民办学校举办者变更而言，也可按投资或出资主体不同分三种类型^⑦：

(1)具有出资行为的举办者变更。主要指在办学过程中，原有出资人通过转让其在学校的全部或部分出资额，而发生新老举办者更替的情况。由于举办者既可以独资也可以联合办学，故民办高校的举办者可能是一人也可能是多人，当其中一人或数人同时转让其所持的出资额，而有一个或数个新的举办者接手进入时，就会发生举办者数量的增加或减少的情况，当然更多的可能是一对一转让与收购，

^⑦ 参见：董圣足，李蔚．民办高校举办者变更问题研究 [J]．教育发展研究，2008(10)

举办者的数量并没有变化。

(2)没有出资行为的举办者变更。主要是指没有初始投入、依靠滚动积累发展起来的民办高校创办人的更替。现实中，不少这类学校的创办人由于年龄、健康或其他原因，纷纷通过子女继承、政府接管或物色新的接班人，交出了学校的控制权，退居二线，完成了举办权的新老交接。

(3)捐资办学的学校举办者变更。一般情况下，对于纯粹由捐资举办的学校，捐赠者在设立学校时已将财产捐赠给学校，捐赠财产的所有权已经转移，除非有特殊的情况，捐赠者作为举办者的身份不会变更。但是，如果学校成立后有后续的捐赠者，学校在征得原捐赠人或其遗产执行人同意后，报经审批部门核准，也可以增加新的捐赠人作为共同举办者。

2. 民办学校重组类型

与民办学校退出问题直接相关联的，往往就是民办学校的资产并购重组问题。从现状看，民办院校间的重组，大致可以归纳为如下八种类型^⑥：

(1)政府收购

政府收购,即由于民办高校难以为继，由政府出面收购为公立高校。如江苏培尔学院，其投资主体是台湾培尔教育机构(占60%)，江苏联通集团公司(占40%)。由于投资方无力承担巨额亏损，2003年年底，台湾投资者向江阴市政府提出撤资，希望市政府接收残局。最后，江阴市政府付给台湾投资者8000万元，由具有政府背景的投资公司接收培尔学院的固定资产，交由江阴职业技术学院使用，并决定把培尔学院的现有两届学生继续培养到毕业。

(2)跨国跨行业并购

重庆海联学院是我国民办高校跨国跨行业并购的典型案列。该学院是一所实施小学、初中、高中、大学“十六年直通车”教育模式的民办学校。2002年8月28日，澳大利亚西澳洲政府在珀斯举行仪式，发布重庆海联学院与澳大利亚Amnet公共上市公司上市合作公告，正式宣布mnet海联上市合作成功。重庆海联学院以3.4亿人民币的资产入股，占51%股份，取得控股权。重庆海联学院成为全国首家上市的民办高校。

(3)企业收购民办院校

2002年，上海中侨职业技术学院因连年招生不好，濒临倒闭，被上海致达科技（集团）股份有限公司收购重组，原有举办者退出办学。2003年，四川托普软件(000583)从IT业向IT职业教育延伸，以217亿元的总价收购成都教育公司九成的股权。成都教育公司成立于1999年，一直致力于IT职业教育，属下包括四川

^⑥ 参见：卢彩晨．资产并购重组与中国民办高等教育的发展[J]．黑龙江高教研究，2006(9)

托普信息技术职业学院、四川托普计算机职业学校、上海托普信息技术职业学院和绍兴托普信息技术学院。四所院校均已经取得独立的办学资格及相关资质。可以独立颁发学历证书。

(4)民办院校收购企业

北京科技职业学院斥资1 亿多元成功并购了北京市的一家大型国有企业，使得学院固定资产达到了近2亿元，占地面积达到300余亩，实现了学校土地、设施的全部自有化，从而确立了学院在北京市同类民办大学中居于前列的坚实地位。

(5)民办院校之间的并购

2003年，深圳振西科技学院兼并了北京、深圳两所民办高校，校园扩大了30倍。已建成的深圳、北京两个校区，总面积达到400亩。2004年西安欧亚学院收购四川天一学院。2005年9月，创办12年的民办高校1——上海东方文化职业技术学院正式被上海震旦进修学院兼并，后者经上海市教委批准更名为上海震旦职业技术学院。此外，北京、福建、黑龙江等省也都相继出现了多起民办高校并购重组事件；江西几所濒临倒闭的民办高校目前正在积极探索并购重组之路。

(6)民办院校并入公办学校

2002年，民办河东大学与山西省运城师范学院、运城职业高专合并为公办运城大学。2004年，民办中原职业技术学院并入公办黄淮学院。与此同时，一些民办高校成为公办高校的分校或独立学院，如兰州的几所民办高校基本上挂靠到公办大学作为二级学院，陇桥学院、长古学院挂靠到兰州商学院；知行学院挂靠到西北师范大学；博文学院挂靠到兰州铁道学院(现兰州交通大学)；东方学院挂靠到政法学院。2003年3月，浙江求是职业技术学院经浙江省人民政府批准并入浙江科技学院，2005年11月，北京市教委下发了《关于同意将燕京华侨职业学院划转到首都经济贸易大学的批复》(京教计[2005]68号)，这预示着北京燕京华侨大学将并入首都经贸大学。

(7)民办院校兼并公办高校

1993年7月,黑龙江东亚大学,即现在的齐齐哈尔职业学院,兼并了工厂职工大学和党校。同年12月,为支持企业改革,以无偿使用学校中的国有资产为前提,72名全民教工与企业签订了经济分离合同,成建制地由公办转为民办,走上了“自主办学、自担费用、自我完善、自我发展”的民办教育之路。在齐齐哈尔市委和市政府的支持下,学院在一个经济欠发达的非中心城市里获得了长足发展。目前,学院固定资产已达到2.9亿元。

(8)企业与民办高校联合办学

2000年以来,重庆私企10强之一的南方集团与四川外语学院联合开办了南方

翻译学院,该企业提供土地500亩,投资近3亿元。四川德瑞企业发展总公司为四川外语学院成都分院提供土地300亩,出资2亿元。重庆海莱科教发展公司为重庆师范学院海莱学院提供土地250亩,出资达1.2亿元。西南师范大学行知学院和重庆派斯学院引进外资1亿元,征地400亩,建筑面积10万平方米。据重庆市教委测算,上述民办院校共计征用土地2050余亩,吸引社会投资12.8亿元,已成为该市教育事业的重要组成部分。在全国范围内,据粗略统计,到目前为止,共有将近20家上市公司通过不同形式投资教育,总共投入资金约13.2亿多元。

（二）民办学校退出及重组成因分析

1. 民办学校退出的原因

民办学校退出的原因很多很复杂。从举办者角度看,民办学校的退出大致是由以下几方面原因所导致的:

(1) 外部客观因素造成举办者不得不退出办学领域。

一种情况是受生源影响,招不到足够的学生维持学校运转而被迫终止办学,近年来全国已有一大批从事非学历教育的民办高教机构因生源骤降而终止办学。

另一种情况是受政策影响不得已退出办学。典型个案是复旦大学太平洋金融学院的举办者之一——中国太平洋保险(集团)股份有限公司,因为要在A股和H股上市,根据公司法和保险法规定,保险公司不得以任何形式使用公司资产运营从事超越其经营范围的活动,因此“太保”必须退出其在该学院的股权(出资),从而发生举办者的变更(详见后面案例)。

(2) 少数学校经营不善、难以为继而发生举办者变更。

这类学校多半是因为期初投资较大但短期内难以达到设计规模(在校生),加上筹资渠道单一,运行成本过高,导致办学经费紧张,财政收支入不敷出,原有举办者希望通过转让全部或部分出资份额(也可能是引进新的出资),以求摆脱经营困境。如黑龙江某独立学院近期因经营原因,已与北京某民办高校达成转让部分出资的意向。

(3) 部分经济实力不济的民办高校举办者拟引进合作者共同办学。

对于办学条件尚未达到独立设置或评估要求的学校举办者,因受自身经济实力所限,无力加大对学校的资金投入,故想通过引进新的合作者(出资人),注入办学资金,改善办学条件,从而发生学校举办者变更。如上海某民办高校,因办学条件(主要是土地)严重不达标,已经连续三次被教育部亮以“黄牌”警告,正面临停止招生的处罚。目前举办者正在积极寻找新的合作者,以求对方注入资金,扩大校园征地,完善办学设施。

(4)部分举办者不看好办学前景而将学校变卖了事。

这种情况多发生在那些将举办民办高校作为商业投资的举办者身上，这些举办者或者出于对现有民办教育法规政策的疑虑，或者出于对教育市场前景的担忧，纷纷通过寻找新的“买主”或接盘者，以资产受让或举办权转移的方式，完成新、老举办者更替，退出了办学领域。如上海某民办高校六年之中就六易其主，学校作为标的物多次被变卖；而另一所民办高职院校则为新加坡某驻华企业所收购。

(5)极少数严重违规办学的民办高校被教育行政部门勒令停办，吊销办学许可证。这类学校多为从事非学历教育的民办高等教育机构，但也有个别是从事学历教育的民办高等学校。

2. 民办学校重组的动因

一般来讲，大学合并的动力有三种模式：一是存活模式，即为了摆脱生存危机。二是成长模式，即为了发展得更好。三是诱因模式，即由于政府政策调整而合并。前两者具有自愿性、市场逼迫性，后者具有政府强制性，是自上而下的合并。当然，这三种模式既包括公立大学，也包括私立大学。就合并的效果而言，也很难说哪种模式更合理，更优越。单就私立大学而言，其合并可能更多地是缘于“生存模式”和“发展模式”。透过上述各种并购类型，我们不难看出，目前我国民办高校并购重组的动力主要来源于以下几个层面^⑨：

第一，从其他行业进入民办高等教育领域来看，主要动力在于，经营民办高等教育不仅可以获得经济利益，而且可以分散经营风险，使经营者的资产形成良性互动。尽管《教育法》规定，举办学校和其他教育机构，不得以营利为目的，但是，这并不等于不可以以营利为手段。而且《民办教育促进法》中明确规定，投资者可以获得合理回报，这必然使许多社会游资心驰神往。

第二，从民办高校并购方来看，面对愈演愈烈的生源竞争市场，并购重组其他民办高校的“品牌”和无形资产，兼并其他行业的有形资产，可以快速扩大市场占有率，形成广告效应、集团效应、规模和质量效应，无疑是民办高校在激烈的竞争中得以生存和发展的前提基础。尽管有学者提出，中国的民办高等教育已经到了强调质量的时代，但是，中国民办

高校的“投资”属性，决定了民办高校如果没有一定的规模为基础，势必难以健康发展。所以，从优势教育机构的扩张成本角度来看，许多业内人士认为：“建一所学校不如买一所学校，买一所学校不如控股改造一所学校。”

第三，从被并购民办高校来看，目的在于摆脱困境，寻求“破产保护”。近年来，我国许多民办高校因经营不善，或负债累累，或因招生不足而倒闭。因此，积极主动寻求被

^⑨ 卢彩晨．资产并购重组与中国民办高等教育的发展 [J]．黑龙江高教研究，2006(9)

并购重组,无疑是许多濒临倒闭的民办高校,或经营兴趣发生转移的投资者,退出教育领域的最佳选择。

（三）民办高校资产重组与主体变更存在的问题

调查表明,当前相当一部分民办高校在资产并购重组、办学主体变更及其后续管理中,都还存在不少问题和矛盾。其中,有的是法律法规层面的问题,有的是举办者层面的问题,也有的是行政监管上的问题。这些问题和矛盾,集中体现在以下几个方面:

1. 相关的法律法规缺失。从国外私立大学资产并购重组或产权交易来看,不论是系统性的大规模整并或是整并个案,都通过立法程序,获得法源支持。而在我国,由于民办高校资产并购重组尚属新生事物,目前尚无法可循。尤其是相关法律法规目前尚未明确民办学校产权的最终归属问题,民办高校产权归属不清及资产界定困难,极易引发各种矛盾和冲突,致使并购重组及举办者变更等常常被迫搁浅,从而影响民办高校重组与退出机制的建立,阻碍民办高等教育的健康发展。

2. 举办者变更程序非常混乱。不论是重组与退出,都涉及举办者的变更问题。从实际看,有的民办高校举办者,尤其是教育资产尚未完全过户到学校法人名下的举办者,在资产重组引进新的举办者时,带有很大的随意性,往往只是“买”“卖”双方达成一个协议,甚至连内部董事会会议都未开,且在没有进行财务清算的情

专栏 1 股权转让未办理股东变更登记的法律风险

公司法规定股权转让应履行股东名册变更、工商变更登记手续,同时《公司登记管理条例》第 31 条也规定“有限公司变更股东、有限公司的股东改变姓名或者名称的,应当自发生变动之日或改变之日起 30 日内申请变更登记。”虽然在公司法对股权转让应办理相应变更手续的要求下,但股权转让协议的生效并不当然导致股权发生变动。反之,股权未能发生变动也并非意味着股权转让协议未生效。

从公司法第 33 条第 3 款规定“公司应当将股东的姓名或者名称及其出资额向公司登记机关登记;登记事项发生变更的,应当办理变更登记。未经登记或者变更登记的,不得对抗第三人。”由此可判断,办理工商变更登记是为了使股权转让协议产生对抗第三人的效力。又根据新公司法第 74 条规定“依照本法第七十二条、第七十三条转让股权后,公司应当注销原股东的出资证明书,向新股东签发出资证明书,并相应修改公司章程和股东名册中有关股东及其出资额的记载。对公司章程的该项修改不需再由股东会表决。”此规定明确股权转让后须变更股东名册。

虽然公司工商变更登记不影响股权转让协议的效力,但由于变更登记会产生对抗第三人的法律效果,而且就现今由于股权转让未办理工商变更登记的争议也非常多,故建议在股权转让后应依据公司法及相关规定的要求尽快办理相应的变更登记,只有办理完所有的变更要求后,一个股权转让行为才算完全、彻底。

况下,就完成了资产的交割,根本谈不上认真履行法定程序问题。有的院校重组或举办者变更,尽管内部通过了董事会决议(多数也是原举办者主导的结果),但出于某种利益考虑,以及为了规避管制,新、老举办者甚至还串通学校方面共同“合谋”,即使发生了事实上的举办者变更(增加或减少),也不向主管机关报告,不按相关规定办理变更登记手续,表面上维持现状不变。这不仅给教育行政部门的监

督和管理增加了难度，也给学校今后的法律争端留下了隐患（参见专栏1）。

3. 院校重组过程中，“股权”交易不规范。由于在实际中有的民办高校并未按照民办教育促进法及其实施条例的规定，就学校的法人财产进行分类登记，因此原有举办者往往也将学校所有校产都视为是自己的投入资产及其实现的增值^⑥。因此，在资产重组或发生举办者变更时，原有举办者往往都将学校相应资产加以变现并据为己有。此外，出于避税目的，有的举办者在变更时，还签订所谓的“零资产”转让协议，由原举办者作出“放弃所有者权益”的承诺，让新举办者无偿接管学校资产，而私下再由新举办者支付给原举办者一笔可观的资金。这实际上已涉嫌非法资产交易，是一种违法行为。

4. 在资产重组过程中，一些举办者的资质、实力不符合要求。突出表现在两个方面：一是一些境外机构或基金绕过相关法律规制，变相收购包括国内民办高校。如新加坡某上市公司通过其在中国境内的独资或合资企业，已收购多家国内民办高校或民办高等教育机构的资产，从而控制了民办高校的办学权；某国际风险基金前段时间也在北京、广东、上海等地大肆寻找国内民办高校的“卖主”。而按照《中外合作办学条例》的规定，这些机构并不能单独在国内设立以中国公民为主要招生对象的学校及其他教育机构。二是举办者的资金实力达不到相关要求。教育部〔2004〕2号文及教育部令第26号分别对独立设置的民办高校的办学条件和参与举办独立学院的社会组织及个人的资产状况作了明确规定。而现实中，有的民办高校举办者变更时，接替者自身实力不济，主要是依靠负债或入主学校后再以违规挪用学费的方式，支付原举办者的收购费用的。¹¹这就使得举办者变更后，学校正常的运行资金得不到保障，从而严重影响学校的生存与发展。

5. 部分民办高校举办者商业营利倾向明显。从已发生的数起民办高校资产重组及举办者变更的案例看，一些民办高校的举办者将投资教育作为一种短期的商业活动，存在着比较强烈的营利动机及营利行为。不少举办者将民办高校作为商业标的随意买卖，通过资产重组或办学主体变更活动，获得经济上的丰厚回报。有的举办者入主民办高校后，不按章程办事，随意更换决策机构及学校领导班子成员，插手学校人事安排，掌控学校财政大权，通过虚增办学成本等手段，套取各种灰色的经济利益，不仅严重干扰了学校的正常秩序，也严重削弱了学校的发展后劲。有的后继举办者接手学校后，并非真心实意要把学校办好，而是想通过商

^⑥ 现实中，很大一部分参与举办独立学院的普通高等学校，往往只是与合作方签订收益分享比例，而并未将自身的无形资产加以量化，体现和反映在独立学院的总出资额中。因此，合作方通常认为独立学院的全部净资产都是由其投入所形成的。

¹¹ 上海某民办高校目前的举办者，仅仅只是一家注册资本只有50万元的教育信息咨询公司，却通过商业运作方式，接管并控制了该学校3亿多元的资产。

业包装的方式，再次将学校加以变卖，然后从中牟利。如华东地区某民办院校，从2000年到2006年六年间，学校举办者已经六易其主。这样一种将民办院校作为商业标的随意买卖的行为，已经严重扰乱了民办高等教育市场，造成了极为不良的社会影响。

6.行政监管工作不够到位。表现在：(1)现有涉及民办高校合并分立及举办者变更的规定缺少可操作性。虽然《民促法》对民办学校举办者变更问题作了原则性规定，但举办者如何提出变更申请，怎样进行财务清算和资产界定，审批机关是否要对新的举办者的资质条件及资金实力进行前置性审查等细节问题，则缺少明确的实施细则和运作程序。(2)有的地方教育行政部门对于民办高校内部动态跟踪不够，对于举办者的不规范变更及资产交易行为，信息反应滞后，难以在第一时间掌握相关情况，从而给行政监管工作造成了被动。(3)政府相关部门之间沟通不畅、协调不够。目前相当一部分民办高校的法人财产没有落实，其资产仍主要登记在举办单位（教育投资公司）的财务帐册上，而后者是经工商行政部门注册登记的企业，故其在公司层面发生的股权变更，只需公司董事会决议并报工商行政部门核准登记即可，而不必经教育行政部门同意，因而在法理上教育行政部门就难以加以干预，从而成为监管上的一个法律盲点。(4)对违规乃至违法的民办高校资产并购重组及举办者变更行为查处不力。对于已发生的一些资产违规交易行为及举办者的不规范变更，行政主管部门或因为管理力量薄弱，难以深入进行调查取证；或因为法律依据不充分，缺乏有针对性的查处手段；或出于维持学校秩序稳定考虑，暂时不便于采取强制性措施，致使其中一些涉嫌违规乃至违法的院校重组或办学主体变更行为（如侵害法人财产、隐匿学校资产、虚假交易、逃避税收等），得不到及时、有效的制止和惩戒。

四、民办高校重组与退出的法律依据及路径选择

（一）推动民办院校资产购并与要素整合，促进教育资源优化配置

1.法律依据

《民办教育促进法》第53条规定“民办学校的分立、合并，在进行财务清算后，由学校理事会或者董事会报审批机关批准”；“申请分立、合并民办学校的，审批机关应当自受理之日起三个月内以书面形式答复；其中申请分立、合并民办高等学校的，审批机关也可以自受理之日起六个月内以书面形式答复。”

2.总体思路

政府可采取鼓励措施，有选择地推动一批综合实力较强、办学条件和办学质量俱佳的民办高校，兼并部分薄弱民办高校，实现院校间的资源重组。这样，既

可解决薄弱学校存在的诸多问题，也有利于促进部分好学校进一步做强做大。政府可采取的鼓励措施有：（1）简化院校合并的相关手续，减免资产评估及过户的相应规费；（2）在招生指标分配时适当向合并后的院校倾斜，使新校的招生指标至少不少于合并前院校的招生数之和；（3）加大对合并后院校政府资助力度，扶持这类学校优先发展。

当然，院校合并须是实质性的资产合并，而不是松散型的“独联体”和“挂靠”关系。

3. 操作程序

①拟合并的院校共同派员成立并校工作组，经充分协商，拟就合并方案、合并协议书；

②合并院校各自召开董事会，审议并通过合并方案和合并协议；

③经教育行政部门同意，合并院校双方协商一致，共同委托具有国家规定资质的会计师事务所及资产评估机构，分别对各校的校产、债权债务状况和举办者的投入资产进行审计、评估、界定和确认，编制资产负债表及财产清单；

④合并院校向审批机关提交合并申请书及可行性报告（包括有学校法人、举办人签署并经董事会三分之二董事通过的合并决议案、合并协议书、合并院校的董事会组成、财务清算报告、资产评估报告以及合并后专业的调整及师生的安置方案等各类附件）；

⑤审批机关在受理之日起三至六个月内，委托教育专业评估机构组织专家对拟合并院校提交的申请书及其可行性报告进行论证、评审；

⑥依据专家的评审论证意见，审批机关作出是否批准合并的决定；

⑦在得到审批机关的批准后，合并院校按照有关规定，办理资产过户及变更登记手续。

4. 相关事项

①学校建制的确定。一个学校兼并其他学校的称为吸收合并，被兼并的学校撤销建制；两个学校合并成立新的学校的称新设合并，撤销原合并学校的建制，建立新设院校建制（参照《公司法》第173条、174条）。

②债权债务的处理。学校合并后，合并各方原有的债权债务一般由合并后的民办院校继承和承担（参照《公司法》第175条）。

案例一：江苏培尔学院并入江阴职业技术学院（吸收合并）

2004年，“江苏高考招生报”上，培尔学院消失。该学院因亏损严重无力维系，台湾投资方要求江阴市政府收购接管。市政府出资8000万元收购该学院，并改名为“太湖创意职业技术学院”，后作为国有资产，将该学院并入江阴职业技术学院。

案例二：上海震旦进修学院与上海东方文化职业技术学院合并，上海东方文化职业技术学院法人消亡，上海震旦进修学院更名为上海震旦职业技术学院（新设合并）。

（二）引进新的战略投资者，变更部分民办高校举办者¹²

1. 法律依据

《民促法》第54条规定：“民办学校的举办者的变更，须由举办者提出，在进行财务清算后，经学校理事会或董事会同意，报审批机关核准。”这就是说，法律允许变更举办者，也即民办院校的举办者可以通过引进新的出资主体，依法进行自身所拥有的财产所有权的转让。

2. 总体思路

有两种情况：一种是学校原有举办人不退出，产权也不转让，只是引进新的投资者，把投入这块“蛋糕”做大，原有投资方和新的投资方协商重新划分投资比例，同时在增资时明晰学校资产归属，合理区分、明晰原投资人投入、新投资人投入、政府投入资产、社会捐赠资产（含赞助费等）以及办学积累资产等不同资产的类型及比例。另一种是原有投资方整体或部分转让其所拥有的学校产权，引进新的出资人后，完全或部分退出原有学校。相对而言，后面一种做法比较复杂，但在实际当中更普遍，也更有现实意义。

3. 资产转让及变更举办者的操作程序：

①原有举办者向学校董事会或理事会提出资产转让要求，并推荐新的举办者（资产受让方）人选（新举办者必须符合民办教育促进法及其实施条例规定的条件要求）；

②学校召开董事会会议，经2/3以上董事通过后，作出同意资产转让及变更举办者的决议，并向教育行政部门提出资产转让及变更举办者申请（申请内容包括：学校举办者书面意见、董事会转让决议、转让理由、实施方案及财务审计报告，受让方名称、地址、法人、金融机构出具的资产证明、转让后学校的办学宗旨、发展规划等）；

③经教育行政部门同意后，学校自行委托并经教育主管部门认可的具有规定资质的会计师事务所，对学校资产状况及举办者所有权内的资产进行清算，按照“谁出资，谁所有”的原则，对学校资产作出合理的评估和界定，并向教育行政部门提交学校的资产组成清单及拟转让的资产情况；

④在教育行政部门对原举办者拟转让的资产予以确认后，原举办者（资产转

¹² 所谓民办学校的“举办者”，是指以出资、筹资等方式，发起、倡议并具体负责创办民办学校的社会组织或公民个人。按此定义，民办学校的举办者也即民办学校的筹设人，筹设人既可以是法人形态的社会组织，又可以是自然人。从实际情况看，目前，我国民办学校的举办者主要有这样几类人：一是学校资产的捐赠者；二是学校资产的投资者；三是教育工作者；他们多是资深的教师、校长、教育家以及离职退休的教育行政部门的官员。所谓民办学校举办者的变更，是指举办者人员的增、减或更替。在现实中，举办者的变更，主要是指出资人的变更，也就是说有的出资人将自己在学校中的资产份额出让给其他的出资人，新的出资人替代原有举办者，成为新的举办者。在举办者发生变更时，学校法人仍然存续，学校的法人财产权也不会因此发生相应变化。

让方)与新举办者(资产受让者)进行资产交割,办理资产转让手续;

⑤新老举办者完成资产交割并经公证后,由学校向审批机关办理举办者变更登记手续。

案例三：上海东海学院引进出资人

上海东海职业技术学院创办于1993年,是上海创办较早的三所民办高校之一,也是一所只有少量投入、依靠长期滚动积累发展起来的学校(创办人曹助我等四人当时各出资5万元)。学院现有在校生近5000人,总资产3亿多元。

为了扩大校园,加强硬件建设,东海学院举办者于三年前引进浙江绍兴某商人介入办学,并达成协议,由该商人出资1414万元,作为共同举办者,享有与其他四位期初举办者的同等权益。

该变更未得到教育行政部门的核准。原因:一是学校未对资产进行清算、评估和界定,私下约定不具有法律效力;二是新举办者的资质条件未经主管部门前置性审查。

4. 相关事项

①民办学校可以变更举办者或者整体、部分转让学校资产,但转让的只能是举办者所有权内的资产(包括举办者的实际投入及合理增值)。对于“三无起家”滚动发展起来的学校,参照国内一些地区的做法,鉴于学校创办者所作出的贡献,建议允许举办者拥有学校增值资产(不含政府投入、社会捐赠)15%-20%的产权。这样,既有利于调动这些学校办学者的积极性,也有利于这些学校通过资产受让的方式完成办学者的新老交接。

②举办者转让资产,一般采用协议转让办法,转让金额可以略低于或略高于举办者拥有的实际资产额。转让者可以转让自己拥有的全部资产或部分资产。

③举办者转让资产、变更举办者,应该是举办者的自主行为。政府对陷入困境的学校举办人只能说服而不能强迫其转让和变更,但政府对转让有审核权。审批机关审核时,一要依据会计师事务所的资产清算表审核转让人的转让资产是否合理合法;二要像审核新设院校那样审核新的举办者的办学资质,特别是资金来源和经济实力,如果自有资金过少,银行借贷过多,则学校依然无法摆脱沉重的债务负担。

④为了更好地推进民办高校的变革重组,盘活现有的高教资源,建议暂缓审批设立新的民办高等教育机构,通过政策引导,鼓励有意办学者接手或改组已有的民办高校。

案例四：上海中华学院被外企全资收购

上海中华职业技术学院由上海中发集团有限公司与上海中华职教社联合举办。前者以货币出资，后者以无形资产出资。

学院举办者之一中发集团于2007年6月提出“放弃举办者权益”（注：事实上，外方私下给予了其1.85亿元的转让金）；同时学院的资产管理公司——中发教育投资公司进行股权变更，变更后股权为：注册资本5000万，其中盛创投资管理（杭州）有限公司以货币形式出资4700万元，占94%；莱佛士拉萨尔（上海）教育咨询有限公司以货币形式出资250万元，占5%股份；上海盛馨商务咨询有限公司以货币出资50万元，占1%股份。变更后的教育公司类型为有限责任公司（国内合资）。据了解，盛创公司和莱佛士公司均为外资独资企业，而且同属新加坡某上市公司。股权变更后，上海中发教育投资公司工商登记为“中外合资公司”。

注：《中外合作办学条例》第62条规定，“外国教育机构、其他组织或者个人不得在中国境内单独设立以中国公民为主要招生对象的学校及其他教育机构。”

（三）对由于客观原因不能继续办学的民办院校，以及少数不具备办学条件且长期得不到改善的民办高校，允许其自行终止或转变办学类型。

1. 法律依据

《民促法》第56条规定，“民办学校有下列情形之一的，应当终止：（一）根据学校章程规定要求终止，并经审批机关批准的；（二）被吊销办学许可证的；（三）因资不抵债无法继续办学的。”

举办民办高校，必须具备一定的办学条件。《民办教育促进法》第十条规定，“民办学校的设置标准参照同类公办学校的设置标准执行”。

《民办教育促进法实施条例》第23条规定，“民办学校聘任的教师应当具备《中华人民共和国教师法》和有关行政法规规定的教师资格和任职条件。民办学校应当有一定数量的专职教师；其中，实施学历教育的民办学校聘任的专职教师数量应当不少于其教师总数的1/3。”

对于达不到办学条件的民办学校，相关法律法规也作了相应的处理规定。如民办教育促进法实施条例第51条规定，“教学条件明显不能满足教学要求、教育教学质量低下，未及时采取措施的”，“依照民办教育促进法第六十二条的规定予以处罚”。

教育部《民办高等学校办学若干规定》（教育部令25号）第30条也规定，对于“办学条件不达标的”民办高校，“由省级教育行政部门责令改正，并可给予1至3万元的罚款、减少招生计划或者暂停招生的处罚”。

2. 总体思路

我们认为，对于受到自身资源条件和办学能力的限制，对于一些在市场竞争中处于劣势地位，办学条件虽经努力但长期得不到改善，且没有产生严重后果，主要由举办者本人出资创办的民办高校，还可以开辟两条相对较为宽松的通道，

让其退出民办高等学历教育市场。(1)按照民办教育促进法第56条第一款的规定,根据学校章程规定要求终止的民办高校,只要其能够妥善安置学生且无债权债务纠纷的,应允许其自行终止办学,并自主处理善后事宜。(2)对于部分仍有意继续办学而且拥有一定教育资源的举办者,可考虑让其继续留在教育领域,引导其转向从事非学历教育。

3. 操作程序

①要求自行终止办学的民办高校,首先需经过董事会会议2/3以上董事通过,并作出会议决议;

②学校提出学生安置、教职工遣散和学校债权债务处理方案,连同董事会会议决议一起报审批部门审核;

③经教育行政部门核准后,依《民促法》第58条规定,由学校自行组织清算,即由学校举办方委托具有规定资质且经教育主管部门认可的会计师事务所,进行学校财务清算,对资产状况进行审计、评估和鉴定;

④清算完成后,依《民促法》第59条规定的顺序进行清偿(在按规定清退学生学费、应付教职工工资及应缴养老金、补交应纳税额以及偿还相关债务后,如有剩余,举办者可以取回投入学校资产的原值及合理的增值部分,其余资产则归教育主管部门统筹用于支持民办高等教育事业的发展);

⑤在妥善安置在校学生和教职工,稳妥处理各类债权债务后,举办者应向审批部门交回办学许可证,并向登记机关办理注销手续;

⑥要求转为非学历教育且符合条件的民办院校,按照举办非学历教育机构的要求,重新进行申报,审批部门应予以特事特办、快速审批。

4. 相关事项

①民办教育是社会公益事业,民办学校的活动涉及社会公共利益和学生的权益。民办高校的终止不同于企业的终止,不能简单地由举办者决定。因此从有利发展和维护稳定的角度,对于要求自行终止的民办高校,应有严格的审批制度,并加强对其终止过程的监管,以防一哄而起和恶意终止现象的发生。

②既然是自行终止,按照有关法律法规的规定,应尊重学校的主导地位,整个终止过程以学校为主体进行处理,政府部门可以加强指导,提供帮助,但不应过多干涉。

③民办高校在申请自行终止时,还可能会发生一种极端的情况,即董事会2/3以上成员同意终止,而学校法定代表人不同意终止并拒绝在文件上签字和加盖公章,以致申报手续无法办理。在这种情况下,建议直接根据决策机构的决议办理手续,并由多数董事推荐的代表代替法定代表人在申报文件上签字。

案例五：复旦大学太平洋金融学院自行终止办学

复旦大学太平洋金融学院是教育部2004年4月批准成立的独立学院。学院由复旦大学和中国太平洋保险（集团）股份有限公司合作举办。根据协议，复旦大学负责教学事务，太保集团负责学院投资。学院总投资10亿元，注册资金2亿元，占地1234亩，至2007年5月有在校生2538人（目前仅剩500余人）。

因太保集团要在A股和H股上市，根据保险法规定，太保必须退出其在学院的股权。因投资规模过大，几经努力，难以找到新的战略投资人，太保集团于2007年4月12日向上海市教委提出要求终止办学申请，教育部于同年7月12日作出批复，同意学院自2007年起停止招生，并至2010年8月最后一届学生毕业后终止办学，依法办理相关终止手续。

太保集团通过一次性给付5417万现金置换复旦大学所持有的金融学院17.5%的股权，并以承担学院全部债务的方式，赎买学院全部资产后，全身退出学院，学院变为复旦大学单一举办主体，相应地重组了理事会，变更了法定代表人及学院领导班子。

案例六：上海民办光启学院（筹）经上海市教委批准，于2008年6月自行终止办学。因为是非学历高等教育机构，其财产清算参照企业（公司）的相应程序和办法进行。该学院已按要求，在自行政机关批准之日起的10个工作日内，将《民办学校办学许可证》正、副本及印章交批准机关收存、销毁，并已到上海市社会团体管理局依法办理了注销登记。

（上海市目前共有各类从事自学考试助学机构110多家，其中相当一部分办学条件简陋，招生困难，运行存在问题）

（四）对少数办学行为极不规范且已导致严重后果的民办高校，政府可采取吊销办学许可证的办法，对其实施强制终止。

1. 法律依据

民促法第62条规定，“民办学校有下列行为之一的，由审批机关或其他有关部门责令限期改正，并予以警告；有违法所得的，退还所收费用后没收违法所得；情节严重的，责令停止招生、吊销办学许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）擅自分立、合并学校的；（二）擅自改变民办学校名称、层次、类别和举办者的；（三）发布虚假招生简章或广告，骗取钱财的；（四）非法颁发或者伪造学历证书、结业证书、培训证书、职业资格证书的；（五）管理混乱严重影响教育教学，产生恶劣社会影响的；（六）提交虚假证明文件或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实骗取办学许可证的；（七）伪造、变造、买卖、出租、出借办学许可证的；（八）恶意终止办学、抽逃资金或者挪用办学经费的。

民办教育促进法实施条例第51条也规定，“民办学校管理混乱严重影响教育教学，有下列情形之一的，依照民办教育促进法第六十二条的规定予以处罚：（一）理事会、董事会或者其他形式决策机构未依法履行职责的；（二）教学条件明显不能满足教学要求、教育教学质量低下，未及时采取措施的；（三）校舍或者其他教育教学设施、设备存在重大安全隐患，未及时采取措施的；（四）未依照《中华人

民共和国会计法》和国家统一的会计制度进行会计核算、编制财务会计报告，财务、资产管理混乱的；（五）侵犯受教育者的合法权益，产生恶劣社会影响的；（六）违反国家规定聘任、解聘教师的。”

《民促法》第56条规定：“民办学校有下列情形之一的，应当终止：（一）根据学校章程规定要求终止，并经审批机关批准的；（二）被吊销办学许可证的；（三）因资不抵债无法继续办学的。”

2. 总体思路

对于违反上述法律法规的规定，导致严重后果，虽经责令整改仍未能从根本上解决问题、消除影响的民办高校，教育行政部门可以依法对其作出吊销办学许可证的处罚，取消其办学资格，强制学校终止。按照民办教育促进法第58条的规定，被审批机关依法撤销而终止的民办学校，应由审批机关组织清算。

3. 操作程序

① 审批机关（教育行政部门）依法对严重违法违反法律法规的民办高校作出吊销办学许可证的决定；

② 审批机关依法向被吊销办学许可证的民办高校派驻清算工作组，启动财务与资产清算工作（具体清算业务则可委托会计师事务所进行）；

③ 审批机关在向学校派驻清算工作组的同时，应妥善做好在校学生的安置和教职工的遣散工作，并先行提供必需的经费援助和渠道支持（必要时，要商请公安机关介入学校，以维持稳定；在举办方存在隐匿资产或逃废债务的情况下，还要提请人民法院协助查封或冻结举办者与学校相关的资产）；

④ 审批机关在清算过程中，一旦发现学校存在不能清偿到期债务或清算资产不足以抵债的情况，应及时与学校举办方（债务人）和相关债权人通报，并停止清算工作，建议债权人或债务人直接向法院申请破产清算；

⑤ 在没有发生不能清偿到期债务或清算资产不足以抵债的情况下，当清算工作结束之后，审批机关依据民办教育促进法第59条所规定的清偿顺序，敦促校方启动清偿工作；

⑥ 妥善处理民办高校剩余财产的分配事宜；

⑦ 审批机关收回学校办学许可证，学校办理注销手续，终止办学行为。

4. 相关事项

① 民促法第56条和58条对民办学校终止的原因和终止清算分别进行了规定，其中56条规定的是民办学校“被吊销办学许可证”，而第58条规定的是“被审批机关依法撤销”。从严格意义上讲，“吊销办学许可证”只是取消学校的办学资格，并不取消学校的民事主体资格，而“撤销”则直接取消学校的民事主体资格，“被吊销”并不等

于“被撤销”。从实际情况看，在被吊销办学许可证后，学校虽不能继续从事办学活动，但可以从事其他民事活动，如有的学校停办，就是靠校产出租来维持生计的。事实上这对学校自身和债权人都有好处。因此，在吊销学校办学许可证时，是否撤销学校，实行强制终止还是自愿终止，是值得研究的问题。

案例七：广州叫停 10 所不合格民校

2005 年 1 月 11 日，历时一年、针对广州市属民办非学历高等教育机构的评估结果终于“浮”出水面：46 个机构“考试”合格，可继续依法办学；10 个机构被评为不合格，须在月底前到市教育局注销办学许可证或更名手续。

据了解，为规范民办教育市场，促进广州民办高等教育的进一步发展，自 2003 年 10 月至 2004 年 10 月，市教育局委托资深专家对市属民办非学历高等教育机构进行了一系列的办学水平检查评估。根据专家的评估结论，并经市教育局审定，共有 46 个机构被评为合格以上（含合格）等级，其中，10 所民办院校被评为“优秀”。而有 10 个教育机构则因办学条件不达标、办学内容与名称不相符合、不符合《民办教育促进法》有关规定等原因被评为不合格等级。根据有关规定，不合格机构须在 1 月 31 日前到市教育局办理更名或终止办学手续，停止招生。

此外，还有 34 个机构因各种原因未参加上述办学水平的检查评估，这些机构基本已提出了终止办学申请。

②审批机关组织清算在法理上是没有问题的，但在实际执行中则难度很大。首先，审批机关没有强制清算的措施，不能查封、冻结资产，如学校不予配合，清算将很难实施。其次，审批机关组织清算还存在法律风险。尽管法律规定教育主管部门承担的责任是清算责任而非清偿责任，但在司法实践中，一旦遇到债权债务纠纷，法院往往并不将两者加以区分，而判决教育主管部门直接承担清偿责任；即便按照法理将清算责任和清偿责任区分开来，在未尽清算责任而给债权人造成损失的情况下，教育行政部门仍可能面临债权人的索赔。再次，在强制终止学校的情况下，教育行政部门也会被迫承担安置学生的重任，从而面临巨大的社会压力。有鉴于上述分析，建议审批机关慎用清算权利。在操作层面上，对违规的民办高校只做吊销办学许可证的处理，不做或少做撤销处理；如确需将学校终止，也应尽可能由学校自行提出终止，自行组织清算。这样，可以避免很多风险和麻烦。

（五）对个别资不抵债无法继续办学的民办高校，依法启动破产清算程序。

1. 法律依据

《民办教育促进法》第56条规定，因资不抵债无法继续办学的民办学校，应当终止。第58条规定，“因资不抵债无法继续办学而被终止的，由人民法院组织清算”。

《企业破产法》第135条规定，“其他法律规定企业法人以外的组织的清算，属于破产清算的，参照适用本法规定的程序”。

也就是说，民办高校的破产清算也适用企业破产清算程序。

《破产法》第4条规定，“破产案件审理程序，本法没有规定的，适用民事诉讼法的有关规定”。

因此，民办高校破产清算如企业破产法没有相应依据的，也可以参照民事诉讼法有关企业法人破产的程序执行。

2. 总体思路

参照《企业破产法》第2条规定，民办高校因“不能清偿到期债务，并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力”，可依法进入破产程序。申请破产清算可以由债务人（即民办学校）向法院提出，也可以由债权人（如贷款银行）向法院提出。按照企业破产法第7条的规定，作为债务人的民办学校，当出现“不能清偿到期债务，并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力”的情形时，可以向人民法院提出重整、和解或破产申请，由人民法院裁定是否受理。

3、操作程序¹³（略）

①法院受理债权人或债务人关于学校破产的申请后，由法院按照相关法律规定组织财产清算工作；

②清算完成后，依《民促法》第59条规定的顺序进行债务清偿¹⁴；

③合理分配破产财产；

④妥善安置学生转学；

⑤注销学校办学许可证。

4、相关事项

①从上海民办高校的实际情况分析，虽然也有学校因基建投资过大，银行借贷和各类欠款过多，偿还债务困难，但还不到资不抵债的程度，因为还有校舍、校地在，而且土地在不断增值。即使学校停办，通过转让、拍卖校舍、校地，不但可以偿还欠债，还会有所积余。因此不太可能进入破产程序。

¹³ 破产清算程序由谁来启动？民促法第58条规定，“民办学校因资不抵债无法继续办学而被终止的，由人民法院组织清算”，但并未明确清算程序是由法院主动启动，还是应由其他主体启动。法院是否能够依职权启动清算程序？从国际司法实践看，目前多数国家立法都赋予法院可以依职权开始破产程序。但从我国现行立法的实际情况看，无论是破产清算还是非破产清算，都没有赋予法院依职权主动启动清算程序的权力。相反，最高人民法院于1991年11月7日颁布的《关于贯彻执行〈中华人民共和国企业破产法（试行）〉若干问题的意见》（简称《意见》）第15条规定，法院在诉讼程序或执行程序中发现债务人不能清偿到期债务而不申请破产的，法院不依职权宣告债务人破产。根据该院于2002年9月1日施行并作为主要清算程序依据的《关于审理企业破产案件若干问题的规定》第106条的规定（简称《规定》），以前司法的解释未与《规定》抵触的，继续有效。而前述《意见》中关于法院不依职权宣告债务人破产的规定，并不与其抵触，因而继续有效。因此，由法院依职权主动启动清算程序为现行法律所禁止，必须由其他利害关系人来申请启动清算程序。从我国的司法实践看，以其他利害关系人来申请启动清算程序，主要有以下两种情况：一是以债务人为申请人启动破产清算程序；二是以债权人为申请人启动破产清算程序。

¹⁴ 民办教育促进法第59条就这一问题作了明确规定，“对民办学校的财产按照下列顺序清偿：（一）应退受教育者学费、杂费和其他费用；（二）应发教职工的工资及应缴纳的社会保险费用；（三）偿还其他费用。民办学校清偿上述债务后的剩余财产，按照有关法律法规的规定处理。”

②以债务人即民办学校为申请人启动破产清算程序，在法律上是确定无疑的，问题在于，债务人申请破产清算是否需要上级主管部门的同意呢？从现行的企业破产法和民办教育促进法等相关法规的规定看，现有法律并未明确债务人（民办学校）的破产清算要经上级主管部门批准。但是，从民办教育促进法第八章有关民办学校的“变更与终止”的相关规定看，民办学校发生分立、合并以及变更名称、层次、类别和举办者这类重要性远不及学校破产清算的行为，都必须经过审批部门的批准或核准，而学校破产清算还涉及到学生安置、学校资产处置等重大问题，故依举轻明重的道理，民办学校的破产申请，也理应先行报经审批部门批准同意。至于是先由审批部门作出终止办学的决定，还是先由法院受理破产清算，则可以由审批部门会同人民法院视实际情况协商而定。

③民办学校破产清算最直接的目的，就是清偿债权人的债权，了结债权债务关系。因此债权人作为与破产清算有直接利害关系的人，也理应是启动破产清算的申请人¹⁵。这里值得探讨的问题是，民办学校的“债权人”应该包括哪些对象？毫无疑问，学校的贷款银行、工程施工单位、货物的供应方等，都是学校主要的债权人。但是，被学校拖欠工资的教职工以及向学校提前支付学杂费或其他费用（如集资款）的学生及家长，算不算债权人？从理论上讲，后两者也应是学校的债权人，因为，学校在未支付教工工资和收取学生提前支付的款项时，在财务处理上一般都是以类似“短期负债”的形式（如应付工资、预收帐款等）来处理的。因此，在实际发生或有证据表明学校拖欠工资以及逾期久占款项不能清偿时，我们认为也应该可以依法以债权人的身份，申请启动学校的破产清算程序。

④破产财产如何分配？对于破产财产来说，民促法第59条规定了四个清偿顺序。按照相关法律精神，规定清偿顺序，本身就表明债务人（民办学校）只以其全部财产承担有限责任，相应地，债务人（民办学校）的举办者（出资人）也仅以其对学校的实际出资额为限承担有限责任。财产分配完毕后，债务人对未受偿的债权免除清偿责任。但需要进一步说明的是：1）对于破产清算来说，债务人可用于分配的财产也即破产财产，在按民促法规定顺序进行清偿前，必须优先清偿破产费用和公益债务；2）在可分配的破产财产不足以全额清偿同一顺序所有债权人的债权时，应依照公平原则按照债权比例进行平均清偿。

¹⁵ 按照现行企业破产法的规定，债务人不能清偿到期债务，债权人可以向人民法院提出重整或者破产清算的申请；人民法院应当自收到申请之日起五日内通知债务人，并应在债务人没有异议的情形下，自收到破产申请之日起十五日内裁定是否受理。

案例八：山西南洋教育集团破产倒闭

从2005年底到2006年初，在短短几个月之内，山西南洋教育集团旗下遍布全国各地的南洋国际学校接连关闭。这个曾经被誉为“中国民办教育第一品牌”、总部位于山西太原的民办教育集团，因为无力偿还数亿元的教育储备金而崩盘。据太原市教育局调查，从1994年在山西建立第一所南洋学校起，南洋集团一直以向学生收取高额储备金循环负债投资的模式快速扩张，在十余年内建起了12所学校，其中2所大学，10所15年制学校。

2004年10月，在即将到来的“储备金”归还高峰前，任靖玺将南洋教育集团转让给佳木斯金帝造纸有限公司董事长帅建伦，自己举家移民新西兰。2005年9月，太原、大同、济南、大连四所学校又被以共1万元的低价，转至北京中亚财富投资有限公司蒋国斌名下。

2005年秋季，由于很多到期“储备金”迟迟未兑现，各地南洋学校陆续陷入资金“黑洞”，南洋危机终于全面爆发。山西太原、大同，山东青岛、济南，辽宁大连等地的南洋学校相继发生成群学生家长讨要教育储备金事件。山西、山东、辽宁等省的公安部门迅速以涉嫌诈骗罪分别立案调查。11月17日，帅建伦在黑龙江黑河口岸被边检部门抓获，并被移交山东警方。据了解，山西南洋国际学校的700余名学生家长，正拟联名起诉南洋学校“非法集资”，通过法律手段向南洋教育集团追讨数千万元“储备金”。

注：南洋集团拥有成都南洋学院和北京南洋兴华大学两所民办高校。

五、探索建立民办高校危机预警与干预机制

一般而言，民办高校在常态下发生的资产重组与退出及其举办者变更行为，不会导致学校大的稳定问题。但如果资产重组或举办者变更等活动是在非正常情况下发生的，且过程处置不当的话，则很可能会导致学生及家长和学校教职员工的的不满，轻者影响学校的教学秩序，重者则会导致社会的不稳定。因此，在民办高校的重组与退出过程中，建立适当的预警与干预机制，一旦学校出现危急状态，即启动相应的安全防范和应急救济措施，则显得十分必要和重要。

（一）建立事前危机预警机制

深入调查民办院校潜在的安全、稳定隐患，摸清深层次不稳定因素，并适时采取针对性措施，防范于未然，尽可能将各种不安定因素消除在萌芽状态。民办高校存在的隐患主要表现在：①学生、家长对学校管理、收费、教学投诉多的；②学校欠债多，讨债者多，资金周转不灵，正常运作经费难以保证，出现拖欠教职工工资现象；③乱招生、乱承诺，如承诺毕业生包分配，包就业的；虚构“订单式培养”的；计划外招生承诺包拿文凭的；中外合作办学承诺包出国留学的；④财务混乱，账目不清，易发生资产抽逃、转移或私分的。这类现象最易发生在学校举办人变更、资产转让、学校终止前夕。

（二）采取必要的行政干预措施

责令学校举办人、校长在学校变更、终止过程中，全力维持学校稳定和正常的教育、教学秩序，实现安全平稳过渡；对学校领导班子不力的，要派出得力干

部或工作组重建正常的学校秩序。

（三）设立风险防范基金

该基金的主要来源有两个，一是由民办教育政府专项资金拨付，二是可按照学费的一定比例由各民办高校分担缴存。

对民办学校在转让终止时，一时无力清退学生学杂费、偿付教职工工资和支付建设工程款项等，而易引发剧烈矛盾和冲突的，必要时可先由政府动用风险基金垫付（垫付款从学校清算、资产转让或拍卖所得中收回），以维持局面的稳定。

（四）妥善做好在校学生的转学安置

学校终止时，学生的安置是难点也是重点。民促法第57条规定：“民办学校终止时，应当妥善安置在校学生。实施义务教育的民办学校终止时，审批机关应当协助学校安排学生继续就学。”事实上，处于安全维稳的考虑，对于非义务教育阶段的学生安置乃至教职员工的安置，政府也不可能坐视不管。教育行政部门应提早介入并主动协调，妥善做好此项工作。一般可将学生转学到其他办学条件较好的民办学校去，对不愿转学要求退学的，应足额退还学杂费。

（五）协助搞好专任教职员工的分流工作

学校终止时，教育行政部门要敦促校方偿付拖欠的教职工工资和应交的“四金”以及其他欠款（如教职工集资款），还有法定补偿金；专任教师除了双向选择、自愿流动外，也可由教育行政部门的人才交流机构负责推荐到其他民办高校就职，一部分教职工也可安排到负责接收转校学生的学校就职。

（六）创造良好的舆论环境

宣传部门应从大局稳定出发，密切配合审批部门，正确引导舆论导向，要求媒体谨慎报道民办院校的重组与退出事件，防止媒体随意介入后扩大事态，以确保民办院校重组和退出的顺利进行。

六、规范民办高校重组与退出管理的政策建议

（一）完善并细化民办高校举办者变更核准程序

民办高校重组与退出过程，一般也是民办高校举办者变更和调整的过程。按照《民办教育促进法》就民办学校举办者变更所作的规定，借鉴有限责任公司股东变更的程序（专栏2），结合实际情况，我们认为，民办高校重组与退出涉及举办者变更时，应该按照以下具体程序办理：

（1）由申请变更的原举办者先向学校决策机构提出变更申请，决策机构以会议决议形式作出是否同意举办者变更的决定。¹⁶

¹⁶ 民办教育促进法实施条例第20条第二款所列举的须经决策机构三分之二以上组成人员同意方可通过的事项中，未包括举办者变更，如学校章程未将举办者变更列为学校重大事项，则举办者变更只需经过决策

(2) 决策机构一旦同意举办者变更，即应成立财务清算组，聘请经审批机关认可的有资质的社会中介机构组织对学校资产进行核查、界定，出具的清产核资报告。

(3) 由学校负责向审批机关提出举办者变更申请，并提交相应的书面材料。内容包括：原申请变更的举办者的书面报告及决策机构关于同意变更的决议；变更实施方案；经社会中介机构出具的财务报告和经会计师事务所审计确认的清产

专栏 2 有限公司股东变更须提交的申请材料

- (1) 法定代表人签署的《公司变更登记申请书》（公司加盖公章）；
 - (2) 公司签署《公司股东（发起人）出资情况表》（公司加盖公章）；
 - (3) 《指定代表或者共同委托代理人的证明》（公司加盖公章）及指定代表或委托代理人身份证复印件（本人签字），应标明具体委托事项、被委托人的权限、委托期限；
 - (4) 有限责任公司变更股东提交股东会决议（由全体股东签署，股东为自然人的由本人签字；自然人以外的股东加盖公章）；有限责任公司未就股权转让召开股东会的或者股东会决议未能由全体股东签署的，应当提交转让股权的股东就股权转让事项发给其他股东的书面通知、30日内其他股东的答复意见，其他股东未答复的，须提交拟转让股东的说明。
 - (5) 股权转让协议或股权交割证明（由转让双方签署，股东或发起人为自然人的由本人签字；自然人以外的股东或发起人加盖公章）；
 - (6) 新股东的主体资格证明或自然人身份证明（企业法人提交营业执照复印件，事业法人提交事业法人登记证书复印件，社团法人提交社团法人登记证复印件，民办非企业提交民办非企业证书复印件，自然人提交身份证复印件）；
 - (7) 章程修正案（公司法定代表人签署）；
 - (8) 法律、行政法规和国务院决定规定公司变更股东或发起人应报经审批的，提交有关部门的批准文件或者许可证书复印件；
 - (9) 公司《企业法人营业执照》副本复印件。
- 由于股东或发起人的变更而使公司登记事项、备案事项发生变更的，应按有关变更登记的规定提交相应的文件。

核资报告；新举办者的名称、地址、法人资格（或个人身份）证明、经济实力证明以及金融机构出具的资信证明等基本情况；新、老举办者签订的举办权转让协议等。

(4) 审批机关在收到学校书面申请材料之日起三个月内，就新举办者的办学资格和经济实力等进行核实查对¹⁷；在此基础上，作出是否核准变更的决定，并在行政许可的期限内，以书面形式通知申请学校，同时函告学校法人登记机关。

机构半数以上成员同意即可。但鉴于出资人的变更，涉及到合作办学双方以及学校相关利益主体的重大利益，原举办者（合作方）在提出变更前，一般应与独立学院的申请方——普通高等学校进行充分沟通和协商，取得对方的理解和同意。

¹⁷ 必要时，可组织专家对该举办者变更事宜进行评估。专家评估着重是对新举办者的财务能力、办学条件、管理素质和法律资质等四个方面进行评估和认定。

专栏3 财政部《高等学校财务制度》有关财务清算的规定

第四十条 经国家有关部门批准，高等学校发生划转撤并时，应当进行财务清算。

第四十一条 高等学校财务清算，应当成立财务清算机构，在主管部门和财政部门、国有资产管理部的监督指导下，对学校的财产、债权、债务等进行全面清理，编制财产目录和债权、债务清单，提出财产作价依据和债权、债务处理办法，做好国有资产的移交、接收、划转和管理工作，并妥善处理各项遗留问题。

第四十二条 划转撤并的高等学校财务清算结束后，经主管部门审核并报国有资产管理部门和财政部门批准，分别按照下列办法处理：

(一) 因隶属关系改变，成建制划转的高等学校，其全部资产、债权、债务等无偿移交，并相应划转事业经费指标。

(二) 撤销的高等学校，全部资产、债权、债务等由主管部门和财政部门核准处理。

(三) 合并的高等学校，全部资产、债权、债务等移交接收单位或新建单位。合并后多余的国有资产由主管部门和财政部门按章处理。

(5) 在得到主管机关的核准后，学校方面按规定程序，向审批机关提出举办者及相应的决策机构成员、法定代表人变更的申请¹⁸，重新换发办学许可证，并在规定时限内到登记机关办理注册登记手续。

(二) 建立健全财务清算制度，规范民办高校重组与退出行为

与公司股东变更（股权转让）一般无需进行财产清算（只在公司终止时才进行清算）不同，《民办教育促进法》明确规定，民办学校举办者变更必须进行财务清算。鉴于民办教育促进法未就财务清算如何进行作出具体规定，参照公司清算程序以及财政部和原国家教委共同制定的《高等学校财务制度》中有关财务清算的规定（见专栏3）¹⁹，结合实际情况，民办高校资产重组及其举办者变更时的财务清算工作，可按以下程序进行：

(1) 成立清算组。清算组由决策机构决定，负责对民办高校的资产和债权、债务进行全面清理。清算组成员应有社会中介机构人员参与，以维护公平。清算组成员名单报教育行政部门和同级国有资产监管部门备案（主要是独立学院）。

(2) 核查学校财产。在审批机关的监督指导下，对学校的财产、债权、债务等进行全面核对清查，编制财产目录和债权、债务清单。

(3) 合理界定产权归属。对于清查确认的学校净资产，在扣除社会捐助、国家资助的财产后，按照举办者期初的出资比例，界定其出资者权益²⁰。举办者可以

¹⁸ 举办者变更，通常情况下，一般都涉及到学校决策机构及法定代表人的变更。

¹⁹ 有限公司清算程序：(1) 成立清算组。清算组负责对公司的资产和债权、债务进行全面清理。清算组成员名单应报同级政府有关部门和工商行政管理部门备案。(2) 调查和清理公司财产。清算组在催告债权人申报债权的同时，应当调查和清理公司的财产。根据债权人的申请和调查清理的情况编制公司资产负债表、财产清单和债权、债务目录。清算组在编制资产负债表时，不得将公司财产价值低估。(3) 制订清算方案。编制公司财务会计报告之后，清算组应当制订清算方案，提出收取债权和清偿债务的具体安排。(4) 提交股东会通过或者报主管机关确认。清算方案是公司清算的总方案。因此，股份有限公司的清算组应将清算方案提交股东大会通过。但是，有限责任公司的清算组成员是由股东组成的，所以，无须提交股东会另行通过。将清算方案提交有关主管机关确认的规定，适用于因违法而解散的清算公司。(5) 另外，如果公司清算组在清理公司财产、编制资产负债表和财产清单时，发现公司财产不足清偿债务的，清算组有责任立即向有管辖权的人民法院申请宣告破产。经人民法院裁定宣告破产后，清算组应当将清算事务移交人民法院。

²⁰ 按照民办教育促进法及其实施条例的精神，举办者以国有资产参与举办民办学校的，应当根据国家有关国有资产监督管理的规定，聘请具有评估资格的中介机构依法进行评估，根据评估结果合理确定出资额，并报对该国有资产负有监管职责的机构备案。鉴于现实当中，相当一部分独立学院的举办者之间尚未明确相互的出资比例，主管机关应责成其申请方（普通高校）与合作方（社会组织或个人），尽快按照《独立学院设置与管理办法》的要求，在科学评估的基础上，合理确定各自的出资比例，重新签订出资协议，并通过注册登记在法律意义上加以确认，以使各方的合法权益得到更好的保障。

一定幅度的溢价或折价转让其所享有的出资者权益，但新出资人只享有原举办者所转让的出资者权益的现值对价部分，其所占学校的出资比例也并不因此而改变。

(4) 提交学校决策机构审议并报审批机关确认。清算组在全面核查学校资产、合理界定相应的产权归属后，应制作财务报告，先提交学校决策机构审议，再由决策机构上报审批机关确认。

(5) 在得到审批机关核准、确认后，新、老举办者办理举办权转移手续。

(三) 采取切实措施，稳妥落实民办高校法人财产权

民办高校法人财产权没有落实到位，是不规范的民办高校重组与退出现象频发的症结所在。由于历史和现实原因，我国现阶段民办高等教育的基本特征仍是投资办学，而非捐资办学，故绝大多数民办高校的举办者对投资教育都有一定的产权诉求。目前相关法律法规并没有就举办者在学校出资部分的产权归属作出明确规定，以及《民办教育促进法》所规定的出资人可从办学结余中获得合理回报并享有相应税收优惠的政策，也未能具体落实，这不利于调动广大举办者的办学积极性，对包括独立学院在内的民办高校的发展都是不利的，亟需引起各级政府部门的高度重视。

当前，国务院和教育部正在大力推进民办高校法人财产权的落实工作，这对于学校的稳定运行和健康发展，是完全必要的。但民办高校在资产过户过程中，确实也存在许多具体困难和政策障碍，需要政府部门加以协调解决。考虑到我国的国情和民办高校的实际情况，我们认为，要顺利做好资产过户工作，稳妥落实包括独立学院在内的民办高校法人财产权，关键是要处理好以下四个方面的问题：(1) 尽快明确学校终止办学财产清算时剩余资产的最终归属，打消出资人的思想顾虑；(2) 依据民促法精神，切实解决出资人的合理回报及其税收优惠问题；(3) 免除资产过户过程中的一切规费，不增加举办者及学校的经济负担²¹；(4) 妥善解决资产过户前后学校的融资与信贷问题，缓解办学的资金压力。在这些问题中，除了第三项资产过户规费减免外，多数都是地方政府所无力解决的，需要中央政府出面协调，有的（如产权归属问题）还需要通过立法程序，才能得以最终解决。

(四) 从行业特点出发，统一民办高校财务会计制度

由于缺少统一规范的财务会计制度，包括独立学院在内的民办高校在实际运行中执行的会计制度非常混乱，所使用的财务报表五花八门。有执行“民间非营利组织会计制度”及其财务报表的，有执行事业单位的会计制度及其财务报表的，也

²¹ 黑龙江省人大通过地方立法形式，明确规定“社会组织或者公民个人以不动产用于办学，原有不动产过户到民办学校名下，并且不属于买卖、赠予或者交换行为的，在办理过户手续时，只收取证照工本费”。——见《黑龙江省民办教育促进条例》第43条。

有执行企业会计制度及其财务报表的。现行的财会制度对于无论是否要求取得合理回报的民办学校，其有关办学成本方面的科目都极不明确，这直接导致了民办学校会计做帐的混乱。²²不同的会计制度和财务报表，不仅使得民办高校自身的成本核算缺少科学性和可比性，也给上级主管部门的财务检查和相关机构的资产评估工作带来了很大难度。²³同样，财务会计制度不统一以及相应的记账方法不一致，也给独立学院举办者变更时的财务清算工作造成了不便，既难以准确计算出出资人的合理回报部分，也容易造成学校法人财产的流失。

因此，按照民办教育促进法及其实施条例的规定，在国家层面上尽快研制出台适合民办高校特点的统一财务会计制度，已显得十分必要和紧迫。新的财务会计制度，必须能够全面反映民办高校的财务收支结构和资产变动状况，有利于民办学校准确核算办学成本和计提合理回报，有利于相关职能部门在对包括独立学院在内的民办高校资产进行评估、审计时，确立统一、明确的标准。

此外，由于不少民办高校尤其是独立学院资金来源复杂，既有举办者投入（含普通高校的无形资产、有形资产等），也有国家的直接或间接支持，还有社会捐款、学生交纳的各种费用以及银行贷款等，因此，无论是否发生举办者变更，都应对各类资产构成情况进行审计核查，以明确举办者（出资人）和各利益相关者的权益，落实学校的法人财产权。

（五）建立政府部门间的联动机制，加强对不规范重组与退出行为的监管

如前所述，在民办高校法人财产权尚未落实到位的情况下，在教育投资公司（学校的举办单位）层面发生的内部股权变动从而导致学校实际控制人的变化，是当前民办高校资产重组及举办者变相变更的一种重要形式。由于以这种形式发生的变更，在法律程序上，不需要经过教育行政部门核准，只需工商注册部门核准登记即可，故教育行政部门很难对其进行约束与监管。鉴于受各种主客观因素的制约，民办高校（含独立学院）法人财产权完全落实到位尚有一个较长的过程，为此，对于涉及包括独立学院在内的民办高校资产变更的公司股东（股权）的重大变动事项，工商行政管理部门应与教育行政部门和社团法人登记机关之间，建立其联动工作机制，相互通报或函告信息，并于核准变更登记前，商请业务主管部门，就行政相对人的资质条件，进行必要的前置性审查。

²² 一些不要求合理回报的民办学校，常常通过随意增加支出科目而从中获取利润；而一些要求合理回报的民办学校，则因为不知道哪些科目可以列入办学成本，从而虚增帐面节余，导致分配过度而积累不足。

²³ 例如，上海市自2005年1月开始，要求民办学校统一执行《民间非营利组织会计制度》；而如民办学校要求取得“合理回报”，则需执行《小企业会计制度》。由于民间非营利组织覆盖面很广，医院、寺庙以及各种协会都属于同一范畴，显然《民间非营利组织会计制度》对民办学校缺乏针对性，不适应民办学校的特殊情况，既导致有关部门对民办学校财务监管难以到位，也阻碍了合理回报政策的有效执行。

此外，对于民办高校资产重组及举办者变更过程中发生的一些不规范乃至违法违规行为，如举办者抽逃个人出资、侵害法人财产、挪用办学学费、隐匿学校资产、进行虚假交易、恶意规避税收等等，政府相关部门也应加强监督与管理，并严格依法进行查处，构成犯罪的，还要追究当事人的法律责任。事实证明，只有建立起有效而灵敏的监管与惩戒机制，才能切实防范和杜绝不规范的举办者变更行为发生，维护独立学院及其他民办高校的稳定运行，促进民高等教育事业的健康发展。

（六）推动地方教育立法进程，尽早明确民办学校产权归属

目前我国民办学校被归类为“民办非企业单位”，属于“民间非营利性组织”的一种类型。《民间非营利组织会计制度》所定义的“民间非营利组织”的基本特征是：一、该组织不以营利为宗旨和目的，二、资源提供者向该组织投入资源不取得经济回报，三、资源提供者不享有该组织的所有权。现行的《民办非企业单位登记暂行办法》也规定，“民办非企业单位须在其章程草案或合伙协议中载明该单位的盈利不得分配，解体时财产不得私分”。对于民办高校终止后，在按照规定程序清偿相关债务之后的剩余财产的分配问题，民办教育促进法也只是模糊规定“按照有关法律、行政法规的规定处理”，而没有提出具体的分配办法。只有已经废除的《社会力量办学条例》规定，在民办学校终止办学时，其剩余财产可以原价或折价返还举办者（按期初投入的原值计算）。这样一些规定，显然不利于保护出资者的权益，不利于吸引社会力量兴办民办教育，也不利于民办高校重组与退出机制的建立。在国家层面的法律法规尚未作出明确规定之前，我们认为，可以也应该通过地方教育立法，对民办学校的产权问题作出规定。

根据民促法的立法精神²⁴和物权法、公司法、民法通则等相关法律规定，对民办高校清偿债务后的剩余财产，我们主张，视资产来源方式的差异分别作出不同处理：（1）对于捐资设立的民办高校，剩余财产应由审批机关统筹安排，用于支持民办教育事业的发展；（2）对出资人不要求取得合理回报的民办高校，允许出资人从剩余财产中收回投资，如仍有结余的，也由审批机关予以安排，用于民办教育事业的发展；（3）对于完全由企业或自然人出资举办、要求取得合理回报或带有营利性质的民办高校，应允许出资人按照出资比例分配全部剩余财产；（4）对于部分捐资、部分出资设立的带有营利性的民办高校，投资人只能按照出资比

²⁴ 民促法第5条：“民办学校的举办者可以用资金、实物、土地使用权、知识产权以及其他财产作为办学出资。国家的资助、向学生收取的费用和民办学校的借款、接受的捐赠财产，不属于民办学校举办者的出资。”民办高校的资产主要来源于四个方面：举办者的投入，国家的直接或间接支持，社会捐赠，学生交纳的各种费用。《民办教育促进法实施条例》要求民办学校对不同的资产必须实行分类记账。

例分配剩余财产，其余部分应由教育行政机关予以安排。

（总报告执笔人：董圣足）

附：课题组成员名单

姓 名	单 位（ 部 门 ）	职 务、 职 称
董圣足	上海建桥学院高教所	副所长、副研究员
忻福良	上海建桥学院高教所	常务副所长、研究员
刘莉莉	华东师范大学公共管理学院	副教授、博士
李 蔚	上海市教委发展规划处	副处长
朱 坚	上海市教育行政执法事务中心	主 任
陈 洁	上海建桥学院高教所	副研究员
万志芳	上海建桥学院财务部	部长、会计师
俞晓光	上海建桥学院招生办	主任、经济师
卢立琼	上海建桥学院科研处	助理研究员
王邦永	上海建桥学院校长办公室	行政助理