

主题研究:中国教育现代化的历史走向与变革

“股份制办学”研究

——历史回顾与产权结构分析

吴 华

(浙江大学 民办教育研究中心, 浙江 杭州 310028)

[摘 要] 中国的“股份制办学”始于 20 世纪 80 年代初,到 90 年代末获得极大发展,目前已经形成学校层面的“股份制办学”(温州模式)和公司层面的“股份制办学”(椒江模式)两种基本类型。“股份制办学”的开放性与强大的资源整合功能等制度特征,符合现代社会通过资源流动与重组实现优化配置的要求,因而成为目前中国内地民办学校最普遍和最重要的资本组织与运营方式之一,在改造传统公办教育中也发挥了独特的作用。由于教师人力资本对于学校竞争力的基础性作用,在“股份制办学”产权结构中体现人力资本的价值成为“股份制办学”保持制度活力的新的发展方向。

[关键词] 股份制; 民办教育; 学校产权; 人力资本

[中图分类号] G4

[文献标志码] A

[文章编号] 1008-942X(2007)01-0110-10

Running a School on a Shareholding Basis :

A Historical Review and Analysis of Its Property Ownership Structure

WU Hua

(Research Center of Non-governmental Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract : Running a school on a shareholding basis is defined as a kind of school management mode in which two or more investors supply their essential factors of production, including fund, material capital, and such intangible assets as brand name, and own their corresponding equity. Running a school on a shareholding basis in China started from the early 1980s and developed in a big way towards the end of the 1990s. By now two modes have been formed: the Wenzhou mode, or school-level shareholding, in which investors are two or more natural persons and legal representative from the school, and the Jiaojiang mode, or corporate-level shareholding, in which investors are two or more natural persons and legal representative from the company. Both modes of running schools, which feature systematic characteristics such as openness and the powerful function of integrating sources, are in keeping with the general demand for the modern society to achieve the optimized allocation of sources through their flow and reorganization. And they have

[收稿日期] 2006-01-25

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 国家“十五”规划重点资助项目(AFA01003)

[作者简介] 吴华(1957-),男,浙江淳安人,浙江大学教育学院民办教育研究中心教授,主要研究方向为公共政策、民办教育、教育发展战略等。

become one of the most common and important ways in which non-government schools in China's mainland organize and manage capital, while playing a unique part in traditional state-owned education reform.

The present practice of school-level shareholding has remained basically on a material capital basis. Apart from a few exceptions, the managerial human capital represented by school principals and the productive human capital represented by school teachers have not yet been fully reflected in the school property ownership structure. As teachers are human capital both in terms of management and teaching who play a fundamental role in competing with their counterparts, to change the current tendency to ignore such human capital so as to reflect its value in the said ownership structure is the right way to keep the vigor of the school shareholding system, thus representing a new orientation for the school's further development.

Key words: shareholding system; non-governmental education; school property right/ownership; human capital

一、引言

中国内地的“股份制办学”最早源于民办教育实践,也是目前我国民办教育募集办学资金的三种主要的模式之一。根据浙江省 2002 年的调查,直接以股份制方式筹集办学资金兴办的民办中小学校约占民办中小学校总数的 24%(不包含幼儿园),这个比例尽管低于独资办学的 47%,但排在企业办学(8%)、社团办学(7%)和其他办学类型(12%)之前居第二位^{[1][329]}。无论是出于共同愿望、资金短缺还是分散风险的需要,当若干投资者共同出资直接参与学校兴办时,“股份制学校”就出现了,这也是“股份制办学”的初始形态。早期“股份制办学”的共同出资一般都直接体现在学校层面,即两个或两个以上的出资人(自然人或法人)根据出资协议,以资金或其他生产要素,投入学校的建设和运营,并共同拥有学校相应的产权,按此机制设立和运营的学校又称为“股份制学校”或“股份合作制学校”。这种资本组织形态在温州民办教育中有广泛的代表性,因此又称为民办教育的“温州模式”。与“温州模式”相区别的另一种“股份制办学”模式是资金募集活动体现在公司层面,即两个或两个以上的出资人(自然人或法人)根据出资协议以资金或其他生产要素,投入组建一个以提供教育服务(如办学)为主营业务的公司法人,出资人拥有所设立公司相应的产权,然后由这个法人再投资办学,学校又是一个独立法人,公司和学校按民法原则调整相互间的法律关系。由于这种“股份制办学”模式首先在浙江省台州市椒江区书生中学出现,之后才在全国广泛传播,因此又称为“椒江模式”或“书生模式”。“椒江模式”又称“教育股份制”,是为了既有别于经济活动中的股份制,又表明这两者之间的联系而产生的一个专门概念。但因为股份制本身的经济活动色彩,也因为“教育股份制”在文法上的问题,曾经遭到教育理论界和教育行政部门广泛的质疑,所以目前在政府的正式文件中不使用“教育股份制”的概念。由于“椒江模式”在实践中的极大成功和理论上

对中国民办教育资金筹措方式的探讨须区分学校设立期和学校运行期两个不同阶段:在学校设立期,资金募集的主要模式有捐赠、独资、股份(合作)制等三大基本类型;在学校运行期,捐赠、注册资金、学杂费(含赞助费等家庭支出)、政府资助等成为学校资金的四种主要来源。

也可以是民办非企业单位等其他非公司法人。

“温州模式”和“椒江模式”在民事权利和责任承担方面有着重大的差异,前者为无限责任组织,后者为有限责任组织,忽视两者间的差异仍然是一种较为普遍的现象。

深入阐述所揭示的制度创新价值,因此现在已经成为各地政府推动民办教育发展的重要模式,并成为《民办教育促进法》中“合理回报”条款的经验基础之一。

在“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”^{[12][42]}中,作者阐述了“椒江模式”的制度创新价值及其在“股份制办学”中的制度优势:“利用公司这一法人组织,隔开了单个投资人与学校的直接联系,从而形成稳定的外部资金环境;公司和学校两个法人之间的关系使困扰民办学校的一个重大难题——‘董事长—校长关系’(委托—代理关系)有可能获得制度性的解决方案,从而有助于学校建立稳定的内部管理环境;在收益处置上参照银行一年期基准利率,采用债权化股权的制度设计锁定学校资金流出比率,兼顾资本的寻利性和学校的非营利性要求,成为在当时法律框架内筹集教育投资的可行性方案。”

张丰、李哉平对“股份制办学”中的收益分配问题作了进一步的探讨,他们认为,以债权化股权的方式限制投资人(股东)获取更多收益不符合风险与收益对等的普遍原则,提出“增值股权”的概念,并在此基础上提出了“增值股权摊分”的收益分配方案,但尚未看见有实施的案例^{[3][35]}。在“温州模式”的研究方面,金斌、王璋、林为平、吴建军等就这种模式在温州的发展现状、文化背景和历史贡献作了较为全面的论述,但没有对这种模式的内在机理进行深入的分析^{[4-5][21,32]}。竺效、王坤在《试论教育有限责任公司的法律特征》一文中,将股份制学校定位于“教育有限责任公司”,并据此讨论了“教育有限责任公司”(股份制学校)开展营利性活动的合法性及规范性要求,他们提出的“教育有限责任公司应该以公益性为手段从事营利活动”的观点,对理解《教育法》的相关规定和在实践中执行这一法律规定提供了新的视角^{[6][42]}。总体而言,对“股份制办学”这种重要的民办教育组织形态,我们还缺乏全面、深入的研究,大多数文献停留在现象描述和态度表达层次,缺乏清晰的理论分析框架和深入的实证研究。

20世纪90年代中期以后,“股份制办学”开始进入公办教育领域,其中的一种重要形态是公办学校与民办学校的合作办学,俗称为“名校办民校”:公办学校授权民办学校使用其品牌资源,同时获得相应收益。这已经是一种典型的“股份制办学”。而在公办高校“二级学院”基础上发展创新的“独立学院”,教育部也已经承认这是一种“股份制办学”了。

本文将在上述实践与研究的基础上对下列问题进行深入的探讨:第一,重新界定“股份制办学”的概念,使其在解释“温州模式”、“椒江模式”之外能够包容更为丰富的多元投资主体的联合办学实践,特别是公办学校参与举办民办学校的现象,为《民办教育促进法》规定的“公办学校参与举办民办学校”提供了制度设计的基本框架;第二,为“股份制办学”梳理出一个更为齐全的分类体系;第三,对“股份制办学”进行全面的产权分析,建立“股份制办学”的一般产权模型。我们希望通过以上三个问题的深入研究,对“股份制办学”实践提供有价值的理论分析工具。

二、“股份制办学”的产生与发展

关于“股份制办学”初始形态的“股份制学校”最早出现的时间和地点,目前还没有相关调查资料可以给出明确结论。但是根据可以查证的资料,在“股份制办学”发源地之一的浙江省,最早的“股份制学校”是1984年由陈善、童修林、胡载春等人联合举办的“嘉兴市政协秀水学校”^{[7][145]}。另一份关于温州民办教育的研究报告则指出,在当地82所民办普通中小学和职业中学中,以股份制

在《教育研究》1999年第3期发表的《椒江“教育股份制”研究报告》中,对民办教育投资人获得合理回报问题开展了最早的公开讨论,并肯定了这种现象的合理性。报告中提出的对办学节余进行分配的准则和规范,已经被《民办教育促进法》相关条款所吸收,并且成为各地开展“股份制办学”的重要样板和当地政府制定支持、鼓励“股份制办学”政策的重要实践依据。

在教育部《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(教发[2003]8号)的通知中,尽管没有使用“股份制办学”这个概念,但其中内容已经明白无误地承认这是“股份制办学”,后文对此有详细阐述。

方式举办的“股份制学校”有38所,已经达到同级民办学校总数的46.34%^{[5]32}。

在中国内地民办教育发展的早期阶段(1978—1984),由于整个社会教育资源的极度匮乏,也由于当时民办教育政策环境存在太多的不确定性,民办学校的举办者以社会团体、民主党派、离退休干部和教师为主,办学校主要是出于社会责任,既没有明确的学校发展规划,也没有把经济利益放在重要位置,所办学校通常规模较小、资金投入不大,所以这个阶段的民办学校很少采用“股份制办学”的形式。

这个阶段“股份制办学”很少出现的另一个可能的原因是,在当时的社会意识中,“股份制”意味着“私有制”,意味着“按资分配”,是受批判的对象,所以在观念上把崇高的“办学”和邪恶的“股份制”联系起来的可能性基本上是不存在的。作为这种判断的一个依据是,后来成为中国农村经济组织主要组织形态的“股份合作制”虽然早在1983年、1985年就在浙江的温州、台州地区出现(温岭县牧屿公社牧南工艺美术厂、苍南县桥墩门啤酒厂),但真正被政府认可并受到鼓励也是1987年以后的事,而直到1992年以后才在全国范围内推广^{[8]32}。

1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》为中国民办教育的发展开辟了新的政策空间。在《决定》中,中央明确提出要“鼓励企业、社会团体和个人办学”,要“鼓励集体、个人和其他社会力量办学”发展职业教育,要“积极倡导部门和地方联合办学”发展高等教育,从1985年到1992年间,大陆的民办教育获得了新的发展。到1992年,民办幼儿园已经发展为13808所,在园学生数53.62万人;民办小学864所,在校学生5.52万人;民办中学(初中、高中)673所,在校学生13.38万人。

但正如陈桂生先生所指出的,这个时期虽然教育主管当局反复呼吁社会力量“捐资办学”、“集资办学”,但主要还是为了解决当时公办学校经费短缺的难题^{[9]14},这与我们目前把经费来源性质作为判断民办学校的重要判据有着深刻的差异。所以,作为“股份制办学”核心指标的“多人出资”特征在这个时期基本失去了辨别力,因为当时所谓的“集资办学”,特别是“农村集资办学”,实际上是“共同捐资”,出资人既没有所有权,与学校的经营权也不挂钩,也就是说,虽然是“共同出资”,但并不是“股份制”,也没有与“办学”挂钩。

1992年邓小平南方谈话破除了以“姓社姓资”判断实践合理性的思想和理论障碍,市场取向的经济体制改革方向得以确立。在教育领域,政府在《中国教育改革与发展纲要》(1993年)中确立了对民办教育采取“积极鼓励,大力支持,正确引导,加强管理”的基本方针。1997年7月31日,国务院颁布了第一个民办教育行政法规《社会力量办学条例》,明确了民办教育在社会主义教育事业中的法律地位(第三条指出社会力量办学事业是社会主义教育事业的组成部分),重申“社会力量举办教育机构,不得以营利为目的”(《社会力量办学条例》第六条),民办教育由此开始进入快速发展时期。

“股份制办学”在这个时期也开始发展起来。在一些地方政府发布的关于鼓励社会力量办学的文件中可以发现,“股份制办学”的理念与政策已逐渐为各地政府所接纳。如:“企事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人可以依法独立办学或以股份形式合资办学,可以与政府部门或公办学校联合办学,也可以按《中外合作办学暂行规定》,与境外企业界人士和教育机构合作办学。现有公

其实并不限于找不到“股份制办学”方面的相关材料,目前国内所有论及该时期民办教育发展状况的文献均缺乏民办学校的具体统计数据。

由上述数据我们不难发现,当时民办学校的平均规模还相当小,其中幼儿园不到50人,小学不到70人,中学不到200人,在这个规模上,股份制办学的必要性就不大了(《中国教育事业统计年鉴》(1991—1992))。

《中华人民共和国民办教育促进法》规定,经费来源是判别民办学校真假的三大判据之一。其他两个判据分别是举办者身份及服务对象的公共性。

参见《中共中央国务院关于加强和改进农村学校教育若干问题的通知》(1983年5月6日)、四川省人民政府《关于通过多种渠道筹集教育经费,改善中小学办学条件的试行办法》(川府发[1983]206号)。

《中华人民共和国教育法》第二十五条第三款中确立了非营利性原则:“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。”

办学校也可根据需求和可能,选择少数进行‘公办民助’或‘国有民办’改制试验。”(《浙江省关于鼓励社会力量参与办学的若干规定》浙政发[1998]272号)类似肯定“股份制办学”的提法在其他各省市的文件中也都有了明确的表述。上述文件在时间上的一个突出特征是发布时间都在1999年以后。这个现象的历史背景是浙江椒江“教育股份制”办学模式的试验及其研究报告的发表。1997年,椒江进行了后来称为“教育股份制”的办学模式改革试验。1998年10月,由全国教育科学规划办等单位对该项研究进行了中期鉴定,研究报告在《教育参考》和《教育研究》发表后,在全国产生了广泛影响,其后,从中央到地方各级教育行政部门、政府官员、经济学家、民办学校投资人、校长等教育界人士到椒江参观考察,股份制办学的思想及其政策设计在全国得到迅速传播。

“椒江报告”的特殊意义还在于首次在教育界的权威学术刊物《教育研究》和先锋刊物《教育参考》上公开讨论民办教育的投资回报问题,在全国率先从理论上论证民办教育投资人取得投资回报的合理性,并且提供了切实可行的具体政策方案^{[2]42}。这就能理解为什么1999年以后关于“股份制办学”的报道在媒体上逐渐增多。

2002年12月28日,第九届全国人民代表大会常务委员第三十一次会议通过的《中华人民共和国民办教育促进法》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。取得合理回报的具体办法由国务院规定。”这为“股份制办学”扫清了法律上的障碍。2004年3月18日,国务院发布的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》第四条、第五条、第六条、第七条、第八条分别就“联合办学”、“合作办学”、“共同出资”等问题做出明确规定。在上述规定中,虽然没有直接提到“股份制办学”,但在具体条文中已经讨论了与“股份制办学”相关的问题,明确肯定了“股份制办学”的合法性。至此,“股份制办学”开始进入一个新的发展阶段,它的制度优势正在与其他办学模式的竞争中日益彰显出来。

通过以上对“股份制办学”的历史回顾和描述,我们不难发现,“股份制办学”已经从早期较为简单的“股份制学校”演变为一种相当复杂的办学形态。在涉及“股份制办学”的不同案例中,不但有自然人之间直接的“共同出资”,而且在自然人与法人之间、法人与法人之间,还存在复杂的、“迂回”的“共同出资”现象;不但有直接在学校层面的“共同出资”形成的“股份制学校”模式,而且还出现了通过公司层面的“共同出资”形成的“教育股份制”模式;不但有相同所有制单位之间的“共同出资”形成的具有单一所有制特征的“股份制办学”,而且在不同所有制单位之间也出现了通过“共同出资”产生“混合所有制”特征的“股份制办学”,其中最重要的模式就是目前受到猛烈抨击的“名校办民校”和“独立学院”。

教育部在《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(以下简称《若干意见》)第三条中指出:“独立学院的申请者(以下简称申请者),应为普通本科高校。独立学院的合作者(以下简称合作者),可以是企业、事业单位,社会团体或个人,也可以是其他有合作能力的机构。为明确申请者和合作者的责、权、利关系,双方应在试办独立学院时签署具有法律效力的合作办学协议。”第四条则强调“试办独立学院要一律采用民办机制”。上述文件中的“合作者”以及一再强调的“民办机制”,当然只能是“股份制办学”了。

《浙江省关于鼓励社会力量参与办学的若干规定》(浙政发[1998]272号)发布时间是1998年12月31日。

这是“股份制办学”与“独资办学”的根本区别,并且对“出资”应作广义理解,即《民办教育促进法》所谓“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”。如果结合权益分享的情况考虑,对“出资”应更加宽泛地将其理解为“提供资源”。详细分析见后文。

参见教育部《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(教发[2003]8号)。

虽然在文件中并没有提“股份制办学”的概念,但只要采取所谓的“民办机制”,那就意味着投资风险,因此,即便公办学校(文件中的“申请者”)没有明确的、直接的经济利益要求,但也一定存在与风险对称的利益诉求。

我们注意到,虽然在《若干意见》中没有明确“独立学院”是否属于“民办学校”,也没有指出该意见的法律依据,但在《若干意见》中的第四条明确规定了“试办独立学院要一律采用民办机制”。第四条第一款进一步规定“试办独立学院建设、发展所需经费及其他相关支出,均由合作方承担或以民办机制筹措解决。”据此,对照《中华人民共和国民办教育促进法》第二条的规定,“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动,适用本法”,可以明确“独立学院”属于“民办学校”。尽管学术界对“独立学院”的“民办学校”性质一直持怀疑态度,但在现行法律框架内,中国内地的民办高等教育因此新增了233所本科院校,而这一切变化的发生都是因为采用了“股份制办学”这种办学组织形式。独立学院的出现表明民办教育的发展至少对于民办高等教育来说,已经从完全依靠民间资源走向更多利用公办教育资源的新的发展道路。尽管在这个制度变迁中,原来的民办高等学校面临极大的市场竞争压力,但只要政府制定出更为公平的市场竞争规则,民办高等教育获得更大发展空间应该是一个不争的事实。

从二十年来“股份制办学”演进的历史分析,我们大致可以得出以下三个结论:第一,“股份制办学”是一种“共同出资”与“基于共同出资的权益分享”相结合的办学模式。这种办学模式有三个特点:(1)共同出资;(2)权益分享;(3)基于共同出资的权益分享。其中,预期可以实现的“办学权益”,特别是其中的“经济利益”是“股份制办学”得以产生和发展的重要经济动力,但它并不能涵盖“办学权益”的所有内容。第二,“股份制办学”中的“共同出资”和“权益分享”有多种实现方式,实现方式的选择在于通过参与办学各方的合作以克服资源不足的限制,实现不同资源拥有者的优势互补。第三,“股份制办学”具有分散风险、优势互补、结构稳定与灵活兼顾的制度优势。

三、“股份制办学”的产权分析

著名经济史学家道格拉斯·诺思通过对西方经济社会发展历史的深入研究得出一个重要结论:“有效率的经济组织是经济增长的关键;一个有效率的经济组织在西欧的发展正是西方世界兴起的原因。”^[10]制度经济学家对于保持经济组织的效率已经形成如下共识:为了保持经济组织的效率,需要在制度上作出安排和确立产权,使通过私人努力所获得的私人收益率接近社会收益率,对私人的经济活动形成一种制度性的激励,从而使经济增长获得持久的动力。因此,我们可以有根据地认为,产权,或者更确切地说,是产权关系决定了生产要素的组合,是产权结构决定了生产要素组合的优化状态和可能达到的优化程度。把这个命题移用于分析民办学校产权结构,则需要分析教育活动中,生产要素的产权主体的法律状态和产权主体在生产要素上产权权能的实现状态,以便在生产要素的产权结构和生产要素各种可能的组合之间发现一种普遍性的联系。

在2003年民办高等学校的统计数据中还没有将独立学院纳入民办教育统计,说明政府当时在这个问题上依然存在矛盾心理和模糊认识,但在2004年已经将独立学院纳入民办高校统计序列。

参见教育部2004年9月16日公布的截至9月8日的“独立学院”的统计数(<http://www.moe.edu.cn/stat/shbanxue/06.htm>)。在本文发表之前的最新数据为319所(截至2006年4月17日)。

反对独立学院政策的人士认为,教育部的独立学院政策将给民办高等教育带来灭顶之灾。客观判断,这个结论值得怀疑。尽管该政策会给一些民办高校带来更大的竞争压力,但将在此之后关门的民办高校归咎于这个政策的直接结果,理由并不充分。恐怕这些民办高校原来的办学水平较低是一个更加重要的原因,这是其一;其次,应该正确区分作为个体的民办高校和作为集合概念的民办高等教育之间的差异,只要独立学院是民办高等教育的合法成员,民办高等教育的发展步伐并不会因一些民办高等学校的关门而停滞。这个结论尽管对于那些有可能关门的民办高校是残酷的,但却是我们必须面对的事实。

基于出资的权益包含了收益权、处分权、决策权等多种权能,理论上说,不要求取得“合理回报”的民办学校(即出资人放弃收益权)仍然可以是“股份制办学”的合法形态。

(一)“股份制办学”的产权结构

学校生产要素的产权主体有自然人和法人两种可能的法律身份,由此形成的产权结构有以下几种类型:由生产要素的一个产权主体(自然人、法人)形成的一元产权结构;由生产要素的多个产权主体(自然人、法人)形成的多元产权结构,其中又可进一步区分为由生产要素的同类(自然人或法人)产权主体形成的同质多元产权结构,以及由生产要素的不同类(自然人和法人)产权主体形成的异质多元产权结构,正是这些不同类型的产权结构有可能对生产要素优化组合产生持久的和根本性的影响。

独资学校是一元产权结构的唯一表现形式。在一元产权结构中,民办学校的创始人(举办者)通常既是投资人(物质资本所有者),也是以校长身份出面的直接管理者和经营者(人力资本所有者),这是早期民办学校产权结构的主要类型。这种产权结构具有对市场信号反应灵敏、决策效率高、对决策者激励充分、在投资人和校长之间不存在代理成本等优点,如果举办者本身具有优秀的学校经营和管理才能,在民办学校发展初期是一种有竞争力的产权结构,目前国内大多数著名的民办学校和民办教育产业集团在发展初期大都选择过这种产权结构。但是,这种产权结构也存在一些固有的缺陷,其中最大的问题有两个:一是由于不可能形成一个健全的法人治理结构,举办者在使用、处置学校资产和获取资产收益时,就不可能受到事实上的严格约束,投资人资产与学校资产常常混淆不清,导致学校资产的产权边界模糊,这也是在经济活动领域独资企业一般需要承担无限责任的重要原因。二是学校资产的产权边界模糊为举办者(生产要素的单一产权主体)获取非制度化的模糊收益提供了很大的便利,但这种现实和潜在的利益往往给举办者保持学校产权结构的封闭性以极大的诱惑,使学校在发展过程中不能有效吸纳其他生产要素以实现学校产权结构的优化。

通过股份制实现产权结构的多元化是民办教育发展的现实需要。早期的民办学校有相当一部分是由单个或少数投资人利用个人资产从小滚动发展而成,但这种发展模式到 20 世纪 90 年代后期已经逐步退出历史舞台,继之而起的是多元投资主体的“联合投资”模式,也就是“股份制办学”。发生这种模式转换的客观原因是,20 世纪 90 年代末期民办教育市场上已经形成了民办学校之间、民办学校和公办学校之间激烈的竞争格局,加上政府对设立民办学校的准入限制,迫使新设民办学校的举办者必须进行大规模的基本设施投资,以树立学校形象,否则将很难吸引到足够的生源,使学校走上良性发展的轨道。由大规模投资带来的资金压力和投资风险超出了单个投资人的承受能力,联合投资成为必然选择。

以“国有民营”为代表的“公办学校改制”选择的是另一条道路。通常情况下,改制学校新的办学主体并不需要出资购买原公办学校的所有权,学校所有权仍然属于国有资产,这就是“国有”的含义;与此同时,新的办学主体却获得了管理、经营这所学校的经营权以及与此相关的其他权益,这就是“民营”的含义,所以称为“国有民营”。如果我们将新办学主体的管理和经营才能看作人力资本,显而易见的是,“国有民营”也是一种“联合投资”,只是由此形成了一种不同于货币资本联合的新型的多元产权结构——在公私之间、在人力资本和货币资本之间的联合。

理论上应该还存在以非法人组织作为民办学校产权主体的可能性,比如高校中的二级单位等,但新颁布的《民办教育促进法》第九条已经排除了这种安排的合法性。

学校中的人力资本严格地说应该包括以校长为代表的经营管理型人力资本和以教师为代表的生产型人力资本,但后一种人力资本通常没有像其他生产要素一样分享资本权益。

承担有限责任的国有独资公司属于例外。

根据我们 2003 年对上海民工子弟学校所做的调研,这个结论对这一类学校并不成立,单一投资主体仍然是这一类民办学校主要的产权特征。

目前,这种联合投资并没有形成完整的“股份制办学”结构,因为校长和教师的人力资本在学校的法定产权结构中并没有获得与货币资本或其他实物资本同样的法律地位。

由联合投资形成的多元产权结构有两种模式：一种是在学校层面直接形成多元产权结构，也就是“股份制学校”，具体有公民个人之间的合作、公民个人与法人之间的合作、法人与法人之间的合作等等，合作的内容既有货币资本之间的联合，也有货币资本与人力资本的联合，还包括了有形资产与无形资产之间的联合，各种形式不一而足；另一种多元产权结构的模式体现在学校之上的层面，即多元投资主体共同出资（人力资本或货币资本，有形资产或无形资产等）组建一个股份公司，然后由这个股份公司投资办学，浙江椒江书生中学的“教育股份制”实践就是它的典型案例。与股份制学校不同，在学校之上的多元化产权结构“教育股份制”由于借鉴了成熟的股份公司的组织形态，形成了较为完善的法人治理结构，从而有效克服了股份制学校中普遍存在的产权模糊的制度性缺陷，由此形成的产权结构具备了现代产权制度所要求的“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的基本特征。

（二）“股份制办学”制度效率的源泉

由两个和两个以上法人共同出资（有形资产和无形资产）举办的“股份制学校”，是学校多元产权结构的典型形态，但在目前国内（中国内地）的民办学校中并不多见。此类“股份制学校”与前面所分析的独资学校比较，如能形成一个较好的法人治理结构，则不但可以具备独资学校的优点，同时独资学校的制度性缺陷也能得到一定的克服，这显然是一种更有效率的学校产权结构类型。但是，“股份制学校”在《教育法》第二十五条修改以前，举办者希望获取投资收益的愿望既不能合法地充分实现，也不能像独资学校一样模糊地实现，也许这就是此类“股份制学校”并不多见的一个重要原因。

分析学校产权结构制度效率的另一个视角，是作为学校教育生产要素的人力资本在学校所有权中的实现方式和实现程度。尽管大家都承认以校长为代表的学校管理经营能力和以教师为代表的学校教育能力，是决定学校教育服务质量的核心要素，但是，由此表现的人力资本并没有像其他资本一样在学校产权结构中占据一个合理位置，这成为影响民办学校健康发展的重要制约因素，也可以部分解释在民办学校中校长被董事长炒鱿鱼的普遍现象。

目前民办学校对校长和教师的人力资本进行资本化的途径大致上有三种：一是完全资本化，承认人力资本所有者与其他投资人一样是学校所有者。这种方式只限于受聘校长，而且实施的民办学校数量极少。二是与成员权挂钩的资本化，即让人力资本所有者在校期间拥有学校资产收益的分享权，但并不拥有学校资产的所有权，在校长和教师离校时此项权利就自动终止。这种方式一般也限于校长，虽然有民办学校让骨干教师也获得此项权利，但实施的民办学校仍然很少。三是与人力资本所有者出资关联的资本化，即只要校长和教师出一笔钱用于学校运营，就可以按预定比例或者收益率拥有学校资产收益的分享权，但与第二种方式一样不拥有学校资产的所有权，学校在校长和教师离校时返还他们的出资，同时终止他们的收益分享权，实施这种方式的民办学校数量也很少。

为什么人力资本在民办学校中没有像其他资本一样拥有同样的资本权利？由此对学校产权结构的效率有什么影响？对这些问题的研究目前还是空白，但从产权所具有的激励和约束功能来分

《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（2003年10月14日中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过）中指出：“建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，有利于维护公有财产权，巩固公有制经济的主体地位；有利于保护私有财产权，促进非公有制经济发展；有利于各类资本的流动和重组，推动混合所有制经济发展；有利于增强企业和公众创业创新的动力，形成良好的信用基础和市场秩序。”

此类学校在二级学院中较多，如浙江大学城市学院，这也是今后独立学院在学校产权结构上的主要类型。

对这个现象的深入研究表明，在“股份制办学”的概念框架中，应该更加重视人力资本的特殊价值。如果我们把学校比作一个知识型组织，则有关的研究进一步认为，在这样的组织中，真正重要的生产要素是创新者，对于学校来说就是校长和教师。这个结论意味着我们目前对人力资本在“股份制办学”中的重要性认识是远远不够的（知识型企业：一个更为特别的合约，<http://www.lwlm.com/show.aspx?id=9990&cid=19>）。

析,校长和教师的人力资本没有进入学校的产权结构必然要降低相关人力资本效率的发挥。

学校作为教育服务的生产组织,像人类其他生产活动一样需要投入土地、劳动和资本作为生产要素,才能实现教育服务的产出。现代经济理论还进一步认为,技术、管理以及知识产权和无形资产等也是重要的生产要素,只有当所有这些生产要素实现优化组合时,才能形成有竞争力的生产组织。这个结论对于学校来说也同样成立,即优质教育服务的提供同样依赖于教育活动中各种生产要素的优化组合,也需要在充足的资金、优秀的教师、良好的管理(制度)以及学校文化、学校品牌、社区环境等要素之间形成合理的结构。

决定学校是否能够提供优质教育服务最直接的因素当然是校长和教师,前者决定学校的经营和管理水平,后者决定学校的教学水平。不过,现代教学活动与教学仪器设备之间的密切关系还需要有支持高水平教学必须的物质条件,比如图书、实验设施、教学场地、校舍等等,如果不考虑学校所受到的广泛的外部约束,这两个方面原则上可以构成优质教育服务的生产条件。但是,学校正常而有效率的运行以消耗资金为必要前提,包括教师工资和学校公用经费,因此,充足的资金是学校提供优质教育服务的第三个必要条件。至于什么样的资金才算充足,虽然没有绝对的标准,但保持对学生有吸引力的教学条件和对教师有吸引力的薪酬水平,应该是学校经费“充足”的较低水平。综合以上三个方面的分析,我们可以认为,由充足的资金、良好的教学条件和优秀的教师所构成的学校教育活动的要素组合,应该是学校提供优质教育服务的必要条件。

促使“充足的资金、良好的教学条件和优秀的教师”结合起来的机制是什么?或者说,两种生产要素——人力资本、物质资本(非人力资本)的所有者是如何走到一起来的?走到一起来以后,又是如何形成民办学校竞争力的?在这些问题的前一问中,资本的逻辑相对比较简单。对投资人来说,第一,预期投资是有效的,这意味着投资人相信这个学校是可以办得好的,是可以实现投资的预期目标(经济目标和非经济目标)的;第二,预期投资是有限的,这意味着在一个不算太长的时间内,学校应该主要通过学生缴费实现资金平衡。不难看出,这两个目标的实现都依赖于学校中的人力资本,更具体地说,是既依赖于校长的经营管理能力,也依赖于教师的教学能力。在一般情况下,导致校长、教师走到一起来并在同一个学校相互合作,也是因为人力资本的所有者(校长、教师)认为在这里可以实现他们自己的价值追求(经济目标与非经济目标)。当投资人和校长是同一人时(早期的情形),人力资本与非人力资本结合的可能性只取决于投资人(校长)的判断力和经营才能;而当投资人和校长分离时(现在的普遍情形),人力资本和非人力资本结合的可能性就取决于双方(多方)相互选择和谈判的结果。因此,促使“充足的资金、良好的教学条件和优秀的教师”结合起来的机制,在于他们只有相互合作才能更有效地实现各自的目标,正是在这一点上,股份制办学比独资办学更具有天然优势。在这些问题的后一问中,传递了来自实践的疑问:当一个民办学校具备了“充足的资金”、“良好的教学条件”和“优秀的教师”时,为什么也不能保证它就具备了可持续发展的竞争力?原因在于这里所指的“充足的资金”、“良好的教学条件”和“优秀的教师”都是静态概念,都是在某一个时间上对学校状态的描述,但学校可持续发展的竞争力却是一个动态概念,随着时间的推移,学校的教学条件也许很一般了,教师的薪酬也许没有吸引力了,教师发展也许跟不上时代的步伐了,于是,当外部环境发生变化时,学校原来具有的竞争优势就不那么明显了,甚至消失了。问题的另一个方面还在于,“充足的资金”、“良好的教学条件”和“优秀的教师”都只是要素层面的概念,而竞争力是系统结构和功能层面的概念,优质要

虽然有关这方面的系统研究还不够,但民办学校中广泛存在的校长与董事长之间的紧张关系与矛盾,曾经是早期民办学校发展中最为普遍的问题。

理解这一点的关键在于没有人拥有全部的生产要素,所以合作是必然的。经济学对此已经作了大量深入的研究,并形成了“现代企业理论”的学科分支,更多的参考文献可以从《企业的企业家——契约理论》(张维迎,1995)一书中获取。

素的结合并不能保证系统优势结构的形成,更不能保证系统优势功能的发挥,这就是系统论中“1+1”的结果具有不确定性的逻辑。为了促进系统结构的优化和适应外部世界的变化,系统必须具有学习功能,即通过调整自身的结构、改变原来的行为方式与外部环境达成新的平衡。

这个结论对于“国有民办”学校具有更加现实的意义。对照国有企业改制的历程,尽管在大的历史趋势上,国有企业的民营化由于能够带来更大的制度绩效因而成为必然的结果,但没有及时调整产权结构,使厂长和经理得不到合理的产权激励仍然是导致国有企业迅速衰落的重要原因。因此,学校人力资本并非仅仅是校长的人力资本,进入学校产权结构就具有了更加迫切的要求,而“股份制办学”恰好为人力资本与非人力资本的结合提供了一个具有充分包容性的制度架构。

[参 考 文 献]

- [1] 民办教育年鉴编写组. 浙江民办教育年鉴[M]. 杭州:浙江大学出版社,2004. [The Compilation Group of Non-government Education Yearbook. Non-government Education Yearbook about Zhejiang Province[M]. Hangzhou: Zhejiang UP, 2004.]
- [2] 课题组. 开发民间教育投资潜力的新探索[J]. 教育研究,1999,(3):30-35. [Research Group. The New Exploration into Development Potential of Education Investment in Private[J]. Journal of Educational Research, 1999,(3):30-35.]
- [3] 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):35-38. [Zhang Feng, Li Zaiping. On Share of Stockholder's Rights in the School Shareholding[J]. Journal of Exploration Educational Development, 2000,(6):35-38.]
- [4] 林卫平. 温州民办教育发展的背景与改革实践[J]. 民办教育参考,2001,(2):20-23. [Lin Weiping. The Background and Reform of Non-government Education in Wenzhou[J]. Journal of Information of Non-government Education, 2001,(2):20-23.]
- [5] 金斌,王璋. 股份制合作办学探索[J]. 教育发展研究,1999,(4):37-39. [Jin Bin, Wang Zhang. The Research on School Shareholding[J]. Journal of Exploration Educational Development, 1999,(4):37-39.]
- [6] 竺效,王坤. 试论教育有限责任公司的法律特征——以新萧山六中为研究模型[J]. 当代法学,2003,(4):30-33. [Zhu Xiao, Wang Kun. On Legal Characteristics of Educational Limited Liability Company[J]. Contemporary Legal Science, 2003,(4):30-33.]
- [7] 黄新茂,吴华. 浙江民办教育现状分析[A]. 万斌. 2002-2003浙江蓝皮书[R]. 杭州:杭州出版社,2002. 119-134. [Huang Xinmao, Wu Hua. A Present Situation Analysis of Non-government Education in Zhejiang[A]. Wan Bin. 2002-2003 Zhejiang Blue Book[R]. Hangzhou: Hangzhou Press, 2002. 119-134.]
- [8] 葛立成,解力平. 市场化进程中的制度创新——浙江农村股份合作经济研究[M]. 杭州:浙江人民出版社,2000. [Ge Licheng, Xie Liping. System Innovation in Marketization: Research of Stock Economy in Zhejiang Countryside[M]. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House, 2000.]
- [9] 陈桂生. 中国民办教育问题[M]. 北京:教育科学出版社,2001. [Chen Guisheng. Problem of Non-government Education in China[M]. Beijing: Education and Sciences Publishing House, 2001.]
- [10] 道格拉斯·诺斯,罗伯特·托马斯. 西方世界的兴起[M]. 北京:华夏出版社,1999. [Douglass, N., Robert, T. The Rise of the Western World[M]. Beijing: Huaxia Press, 1999.]

不应把产权激励简单地理解为所有权激励或收益权激励,有制度保障的办学自主权(经营权)也是广义产权激励的重要来源,对学校来说,这一点更为重要。

强调教师人力资本进入学校产权结构的重要性,是因为教育活动与其他生产活动之间存在的一个关键性差异:相对于物质产品的工业化生产方式,教育活动具有典型的个别化生产特征;相对于其他服务产品的个别化生产方式,教育活动又具有典型的团队生产特征。因此,保持学校的竞争力必须建立在调动全体教师的积极性和主动性的基础上,而产权(不限于收益权)为此提供了产生持久激励作用的广泛的制度创新空间。