

我国独立学院转设法律纠纷探微

——基于三个典型案例文本的分析

◆ 阙明坤 郑育琛

摘要:当前国家积极推进独立学院转设,独立学院转设意味着社会力量投资方与母体高校合作办学关系的终止,双方基于“管理费”“合理回报”“产权归属”等问题产生利益冲突,并引发法律纠纷。通过对独立学院转设引发法律纠纷的三个案例文本分析发现,由于历史和现实问题叠加交织,独立学院表现出多重转设风险。多重风险的背后是对教育公益性和产业性认知的模糊,是法律政策迟滞于独立学院发展的结果,更是独立学院发展中历史合理性日渐消逝与现实合法性尚未重塑的产物。因此,应拓展教育救济渠道,健全纠纷的解决机制;多重防范独立学院转设的法律风险;重构独立学院的多方利益格局;引入第三方评价机制,解决历史遗患,防范国有资产的流失;厘清管理费的性质,实现管理费的合法性重塑。

关键词:独立学院;转设;判例;法律风险

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2021.05.008

一、研究缘起

独立学院是20世纪90年代以来我国高等教育大众化背景下,由普通高校与社会组织或个人合作利用非国家财政性经费举办的一种新型办学模式。依托公办高校资源优势和民办的机制优势,独立学院实现高起点办学和跨越式发展。但是,独立学院诞生之初就存在“似公似民”、“非公非民”的身份模糊性,导致在发展过程中乱象丛生,存在身份不明、体制不顺、产权不清、管理不畅、竞争不公等弊端。

2008年,《独立学院设置与管理办法》设定五年过渡期,明确规定独立学院的办学条件要求,允许独立学院转设为独立建制的普通本科高校。2019年,《教育部办公厅关于做好2019年度高等学校设置工作的通知》明确提出“积极推动独立学院能转快转、能转尽转”。2020年5月,为加快推进独立学院转设,按照教育部党组决策部署,《教育部办公厅关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》正式颁布,

要求到2020年末各独立学院全部制定转设工作方案,标志着拉开独立学院全面转设的大幕。2008—2020年,教育部相继批准136所独立学院转设为普通本科高校。

独立学院会走上转设道路,“是国家重要的制度设计、独立学院自身制度变迁的结果、发展民办教育的创新举措、地方经济社会转型升级的需要。”^[1]独立学院作为合作举办的新型高等教育组织形态,是母体高校和投资方通过办学协议联结举办的,转设意味着合作办学契约的终止。为推动转设的进行,清算双方合作期间的投入和效益,独立学院需要向母体学校缴交一笔速成的“分手费”,然而这笔不菲的“分手费”使得独立学院面临办学成本陡增,并引发多方利益冲突,产生法律纠纷。当前,全国已有10多起独立学院转设的法律纠纷事件。由于法律纠纷问题不便公开,具有很强的隐蔽性,故目前学界对于该问题关注较少。破解独立学院转设中的法律纠纷,是不可避免的“拦路虎”问题,直接影响到全国

阙明坤/浙江大学教育学院 博士后 无锡太湖学院高教研究所所长 (杭州 310058) 郑育琛/闽南师范大学马克思主义学院 副教授 (漳州 363000)

独立学院转设大局,因此,本研究拟通过对独立学院转设法律纠纷案例进行剖析,寻求促进独立学院转设之策。

二、案例选择与研究方法

本研究采用文本分析法,通过选取因独立学院转设管理费支付、合理回报、产权分割等引发法律纠纷的三个典型的案例文本进行剖析,分析纠纷的焦点问题所在,审视法律介入对独立学院转设发展的司法救济效应,解读独立学院转设背后的深层逻辑,并在此基础上提出如何防范独立学院转设法律风险的对策建议。

(一)案例选择

本文选取吉林等省3所独立学院在转设为民办本科高校的过程中发生法律纠纷的法院判例。判例情况简要描述如下:

案例1(裁判文书号(2014)庆商初字第63号):H大学R学院,成立于2003年,由省属本科高校H大学和某国有公司合作举办,2003年11月10日双方签订《合作办学协议》,约定H大学每年从独立学院中提取学费的20%作为管理费。2010年2月7日,双方约定终止合作,H大学R学院向该省人民政府申报转为独立设置的民办普通高校,自此转设成功。办学过程中双方冲突不断,围绕着管理费收取的合理性、出资人是否应该取得合理回报等问题争执不下,最后对簿公堂。

案例2(裁判文书号(2015)鄂民二终字第00075号):Z大学G学院,创建于2003年,由民营H公司和W公司与Z大学合作举办,并于同年8月正式招生。2010年6月,母体高校与投资公司签订转设协议,2011年1月9日,双方签订终止办学协议,并约定还款计划。2012年5月7日,经教育部及该省人民政府批准,Z大学G学院转设为民办本科高校M。与此同时,M认为母体高校与其不是合伙投资关系而是合作办学关系,其在先前合同中约定的管理费无效。故M拒绝支付拖欠Z大学管理费,Z大学要求按合同履行,并要求联合办学的H公司承担连带责任,双方因此走上法律诉讼的道路。

案例3(裁判文书号2016)鄂01民终3125号):2001年W大学和某教育集团联合举办W大学L学院,并签订办学协议。在合作办学期间,W大学提

供了“学校名称”、“专业管理人员”、“高校管理知识和经验”、“授予文凭和学位的资格”等无形资产和资源,L学院每年支付相应的管理费。2010年通过签订一系列的合同,约定W大学L学院如转设需支付给W大学资产增值费以及过渡期的管理费。2011年11月,教育部同意W大学L学院转设为普通民办高校N,N认为,其转设之后,W大学收取管理费是违反国家法律规定且损害社会公共利益的行为,拒绝支付。双方协商未果后,W大学拿起法律武器维护自身的利益。

(二)研究方法

本研究主要使用文本分析法,具体说来,即对文本进行科学的抽象,将文本内容从一个无结构的原始文本转化为结构化的可以识别处理的信息,通过比较、分析、综合,把内容分解为分析单元,由此来判别所表示的客观事实,从中提炼出评述性的说明。根据研究的问题域,即独立学院转设中因管理费支付、合理回报获得、产权分割等引发的法律纠纷问题,确立相应的分析维度(也称之为类别系统),对诉讼文本所呈现的信息进行分类处理。结合独立学院创办背景、创办过程、合作双方的责任约定,以及产生法律纠纷的博弈点、法律的判决结果、判决依据,严格地抽取典型案例的相关信息,提炼“本土概念”,通过资料中的概念类别和属性的整合、区分选择以及理论写作描述这四个过程,实现研究者与所得资料的不断对话,从而“剥丝抽茧”般地获得研究的结论。

三、独立学院转设法律纠纷的案例分析

通过法院判例文本中管理费性质和合理回报两大焦点问题进行分析,以独立学院、母体高校、投资方的诉求作为分析维度,形成解析图(如表所示)。基于此图可获知:

(一)合理回报的掩饰性弱化了司法对独立学院的救济功能

“合理回报”最早出现在2002年全国人大常委会制定的《民办教育促进法》,即“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。”该条款赋予了独立学院出资人取得合理回报的

案例诉讼文本的法律纠纷要点分析表

案例学校	双方博弈点及法院判决	分析维度	独立学院诉求点	依据	母体学校的诉求点	依据	法院判决结果	依据
案例1: H大学R学院 [裁判文号(2014)庆商初字第63号]		关于合理回报	母体学校没有取得所谓合理回报的主体资格	按照章程,该独立学院为非营利性学校,母体学校是举办者不是出资者,实质上未出资。	收取管理费的方式作为回报是合法有效的	其以知识产权等方式进行出资,表现为给独立学院提供大量师资力量、教育教学设施,并提供管理,为学生颁发毕业证书	支持以每年学费20%的管理费作为母体学校的回报。	母体学校以固定资产的形式对独立学院进行了投资,是出资人,按照民办教育促进法四十四条第一款规定,可以在办学结余中按照一定比例获得回报
		管理费的性质	收取的管理费是学费的一部分,学费是学校的资产,是办学积累,不是办学结余	该独立学院是非营利性组织,不要求合理回报,任何人都没有截留学费	收取管理费是合理的回报	法律允许出资人取得合理回报,且以合同的形式约定管理费即为合理回报	管理费是母体学院的合理回报	母体学校提供了仪器、设备进行固定资产投资,在办学中给予了应有的支持,是出资人。
案例2: Z大学R学院 [裁判文号(2015)鄂民二终字第00075号]		关于合理回报	收取管理费实为收取高额投资回报,系以合法形式掩盖非法目的	违反《独立学院设置与管理办法》规定,收取高额回报	以管理费作为合理回报是根据合同约定可以收取的对价	母体学校不是出资人,与独立学院是合作办学关系,依约提供了办学资源,理应收取合同约定的对价。	关于管理费的约定合法有效。	认为该纠纷是双方基于协议履行产生的合作纠纷,并非合作过程中的投资、利益分配导致的纠纷。《独立学院设置与管理办法》只是管理性规范而非强制性规定,不能引起合同条款无效的法律后果。
		管理费的性质	收取管理费的实质获取高额回报,管理费应从办学结余中提取	根据《独立学院设置与管理办法》等规定,认为管理费应从办学结余中按比例收取,要求对办学结余进行评估。	管理费属于办学中必需的、合理的开支,其性质应界定为办学成本。	母体学校和独立学院是共同联合办学,非合伙和投资关系。母体学校提供校名和管理资源等资源,双方不存在厘清投资比例和利润分配的问题。	支持母体学校的诉讼请求	符合自愿、公平、等价有偿的原则,不违反法律、法规的禁止性规定。母体学校不是出资人,管理费属于办学成本。
案例3: W大学L学院 [裁判文号鄂01民终3125号]		关于合理回报	独立学院转设后,母体学校不是投资方,没有从办学结余中取得合理回报的权利。	民办教育促进法第五十一条规定	收取管理费系依照合同约定取得的对价	母体学校通过无形资产和资源的投入参与共同办学,并派遣相关管理人员利用其高校管理知识和经验对共同举办的学校进行有效管理,合理合法获得合同约定的对价。	收取管理费行为不属于提取回报,系依照合同约定取得对价,并非违法。	母体学校提供学校名称、高校管理知识和经验等无形资产和资源,独立学院支付管理费是双方合作办学的基础,符合自愿、公平、等价有偿的原则。
		管理费的性质	管理费实质是无形资产增值费	从法人所有权的角度看,独立学院为民办非企业法人,预先提取必然损害独立财产权,违反国家政策和法律法规。	管理费的性质,其实质不是办学结余,而属于办学中必需的、合理的开支,应界定为办学成本。	在独立学院的招生过程中,提供了校名使用权和教学管理资源	支持母体学校的诉讼请求	管理费的收取是基于独立学院以母体学校名义招收学生和利用的资源,并非属于摊派的乱收费,是办学成本

权利。有学者认为合理回报是基于我国国情的一种独特的制度安排,它实际上是对民办教育中已经存在的营利行为的一种妥协或变通。^[3]2004年,国务院颁布《民办教育促进法实施条例》,但是该条例对于合理回报的提取程序、额度规定较为模糊,难以操作,导致政策设计迟迟难以落地。由于法律滞后于独立学院的发展,政策对“合理回报”中的回报幅度、回报如何分配等问题没有明确界定。因此,“合理回报”的出现固然吸引投资方的投资,但相关规定的不明确为后来纠纷的产生埋下了隐患。

从上表可知,三个案例中的独立学院都把母体高校不能获得合理回报作为诉求点之一。案例1中独立学院明确提出该校为非营利性学校,不要求取得合理回报,按照学校章程,母体高校不是出资人,也不具有合理回报的主体资格。案例2和3中的独立学院认为母体高校以收取管理费掩盖获得合理回报的事实不应该获得支持。

法律的判决结果主要有两种情形:第一种情形支持母体高校从独立学院的办学结余中获得一定比例的回报。如案例1,法院认为母体高校在办学之

初提供了仪器设备等固定资产,因此母体高校既是举办者也是出资人,适用《民办教育促进法实施条例》第四十四条第一款之规定,出资人根据民办学校章程的规定在每个会计年度结算时从办学结余中获得一定比例的回报。

第二种情形如案例2和3,法院支持母体高校以回收办学成本的方式从学费中扣除“管理费”。法院认为,母体高校在举办过程中提供了校名、高校管理知识和经验以及部分资源设备等,这些投入属于独立学院的办学成本,并且双方在合同中以管理费的形式约定母体高校的收取份额,并可以从学费中直接划拨收取,这符合契约精神。

这两种判决结果都存有事实上的缺陷:第一种情形中,法院认为母体高校是出资人,可以获得合理回报,但是忽略了合理回报的前提要件之一是必须在办学结余中抽取。H大学收取学费的20%显然并非不是办学结余,只是按照合同的默认方式收取。在第二种情形中,法院的判决依据在于认为母体高校收取的管理费即办学成本,在母体高校对独立学院存在真实投入的情况下,要求独立学院应该按照合

同履约。这实际上是并没有对管理费的性质进行认定,也没有对管理费包含的要素进行厘清,只是默许了母体高校借助管理费的名义收取一部分合理回报的事实。事实上,《民办教育促进法实施条例》对收取“合理回报”的规定有两个前提:一是合理回报必须来自办学结余;二是必须对既有的资产进行清算,按照比例分成。但是由于独立学院创办之初双方签订的协议多数只是简单规定管理费的比例,没有进行成本核算,也没有明确无形资产所占比例。一旦出现纠纷,司法实践中缺乏具体的法律政策可供参考,只能依据合同来作为判定的依据,无法发挥出司法对推动独立学院转设的救济功能。

(二)管理费的模糊性带来独立学院办学收益的不恰当分割

母体高校是否可以收取管理费、如何收取等问题界定不明,独立学院所依附的母体高校往往采用较为模糊的“管理费”来获取利益,有意无意掩饰所谓的“合理回报”,以规避可能产生的道德风险。管理费的模糊性成为独立学院转设纠纷的第二个焦点问题。

案例2和案例3母体高校之所以能够胜诉,主要在于法院对管理费进行基于司法解释权范围内的认定和判决。法院认为,母体高校以固定资产投资的方式对独立学院进行了投资,管理费约定系双方的真实意思表示,应按照自愿、公平、等价有偿的原则履约。执行案例1中,法院认为独立学院在创办和发展过程中,母体高校与投资方是“共同联合办学,而非合伙和投资关系,双方不存在厘清投资比例和利润分配的问题,管理费属于办学中必需的、合理的开支,其性质应界定为办学成本。”案例2中,法院认为,“母体高校在办学中提供了学校名称、高校管理知识和经验等无形资产和资源,独立学院支付管理费,其实质不是办学结余,而属于办学中必需的合理的开支,应界定为办学成本。既然是办学成本,那么理应从独立学院办学成本中先行提取管理费,即不经利润分配程序,而是作为成本直接划转,从独立学院的办学支出中直接先行支付。”

但事实上,管理费是否就等同于办学成本?回答这个问题,首先需要明确哪部分属于办学成本。根据《独立学院设置与管理办法》第四十条和教育部《关于〈独立学院设置与管理办法〉的工作说明》的规

定,“独立学院使用普通高等学校的管理资源和师资、课程等教育教学资源,其相关费用应当按照双方约定或者国家有关规定,列入独立学院的办学成本。”可见,该规定将管理资源与师资、课程等教育教学资源并列,认为母体高校收取的管理费是教学科研等运营保障相关的服务,属于办学成本的范畴。如此,管理费的性质本质上是独立学院使用挂靠举办高校的管理、教育教学等资源的对价。由此可以推断,母体高校所提供为保证独立学院发展所需的教学管理资源、知识、课程等应该按照办学成本进行核算。

除此之外,独立学院在创办之初经常借助母体高校的校名进行冠名,这也是双方常引发的焦点问题,应如何认定?《独立学院设置与管理办法》第十三条要求对母体高校投入至独立学院的无形资产进行评估,并由合作办学各方按照法律、行政法规的规定约定出资比例。简言之,独立学院使用的母体高校校名,实质上是母体高校无形资产的投入,应该评估其价值并折算为出资比例。可见,校名等无形资产不应该作为学校的办学成本。

明晰了办学成本的性质之后,有必要进一步明确管理费与办学成本二者的关系。当母体高校收取的管理费完全是办学成本部分的,可以不考虑独立学院是否存在办学结余,在实际收取的学费中先行支付。但是,对于母体高校校名使用权,如上所述,应该认定为无形资产投入,属于“投资收益”,应在办学结余中给予支付。

案例2和案例3的法院判决实质上混淆了管理费的双重性质,认为管理费既属于办学成本又是办学收益。在没有对管理费的性质进行厘清且未对无形资产投资比例进行确定的情况下,法院实际上认同管理费即合理回报,将其与母体高校的投入成本进行绑定,并默许独立学院以管理费的形式支付给母体高校,尽管这种支付受限于既有经验的不足以及双方合作所应有的情分,甚至某种意义上讲并非完全是独立学院真实的意思表达。可见,管理费的模糊性,使得独立学院本具有不确定性的办学收益被固定下来,部分母体高校强行获得了收益,独立学院却承担经营责任和风险,造成办学收益的不恰当分割。

(三)产权的混乱导致独立学院办学风险的不合

理分担

独立学院的产权结构是由不同产权主体多元投资、互相渗透而形成的,产权结构的混合化是其基本特征。独立学院产权的重要性在于“事实上它能帮助一个人形成他与其他人进行交易的合理预期”。^[4]只有责权利明确了,运作才会有秩序。然而,这种多元的产权结构在独立学院办学中发挥各方比较优势的同时也衍生了产权混乱的问题。

从三份诉讼文本可以看到,投资方与母体高校引发纠纷另一个重要原因便在于产权的不清晰。由于母体高校与社会力量合作方签订的办学协议并未明确双方各占产权的比例,独立学院在滚动发展中,其扩大的资产与独立学院原始积累捆绑在一起,未及时厘清,一旦转设,混乱的产权关系在利益面前容易失衡。

如案件1,H大学认为其作为联合办学一方提供了仪器、设备,以固定资产的形式对独立学院进行了投资,应该享有一定的产权,以管理费的形式每年收取学费的20%,从而获得产权的收益是合法合理。H大学R学院则认为,按照章程独立学院是独立法人,对学校的办学积累依法享有独立的法人财产权,H大学只是举办者,没有权利支配R学院的财产。案例2中,Z大学G学院与母体高校的纠纷焦点也源于双方在创办之初不明晰的产权关系,既未对资产进行清算,也未约定出资比例。在案件2的判决中,法院认为“母体高校与投资方只是共同联合办学,二者非合伙和投资关系,母体高校既非投资人更不是股东……之后双方签订的《补充协议》中亦明确学院建设的全部投资由集团承担,双方不存在须厘清投资比例和利润分配的问题。”因此,法院判决“应该按照合同约定,由R学院支付给母体高校相应的管理费。”

可见,产权的混乱是引发独立学院转设法律纠纷的重要导火线。在产权不明的情况下,基于产权而衍生的债权、物权也必然混沌不清。独立学院的使用权、占有权、收益权及处分权模糊不清,一旦产生纠纷,在司法判决中,往往以《合同法》为判断依据,合同内容被法律所保护和支持,原有合同中的历史缺陷问题没有得到修正。从某种程度上说,由于产权模糊,导致独立学院独立承担办学的风险,而母体高校独享办学收益。

(四)公办高校参与办学潜藏国有资产流失风险

独立学院的转设意味着对原有的利益格局进行重新调整,转设的风险不是单向的,对于公办高校而言,风险主要体现在国有资产的流失。独立学院发展之初,母体高校主要利用学校名称、知识产权、管理资源、教育教学资源等参与办学。这部分的对价一般体现在独立学院向母体高校支付一定比例的管理费中,也就是说管理费实际上包含着三类:一是母体高校的硬件设备资源,即在开展教育教学、行政管理及其他相关活动中所需承担的资源损耗等,如仪器设备、图书馆和实验室资源等。二是母体高校的管理经验、规章制度、教学资源等软资源,即旨在确保独立学院教育质量、提高教育水平的师资队伍和教学管理资源,如制定发展规划、招生计划、输送师资和管理人员、提供教育教学指导等。三是为吸引考生并提升独立学院社会美誉度使用母体高校校名冠名权等无形资产。^[5]第一种和第二种投入属于保障独立学院运营的基本费用,是维持其正常功能的必备要素。第三类无形资产实际上是附着于投资方的有形资产上,由于无形资产的无形性和依附性,不容易分割开来,母体高校对独立学院进行其办学所需的固定资产和相应管理服务投入的同时,也让渡了历经数十年积累形成的“名校”这一宝贵的无形资产和商标特许权。不管哪种形式的投入,由于公办高校的资产源于财政拨款和政策性收费,是国家资产的重要组成部分,因此从性质上看,这部分投入应属于国有资产的范畴。

但是在实践中,由于没有明晰管理费性质,投资方往往拒绝支付。本研究所选取的3个案例都存在着同样的问题,即独立学院或企业投资方以“非营利性学校不能分配办学收益”为由,将本质上属于办学成本的管理费定性为办学收益而拒绝支付。但是独立学院自身发展而逐渐积累的资产专有性并不是凭空产生的,正是母体高校在过去办学中发挥了作用,其相当一部分是母体无形资产培育的,不论自身品牌还是教育教学管理资源以及本科教育教学许可权,都蕴含了母体高校无形资产的价值,只不过载体发生了变化。《民办教育促进法实施条例》第6条规定:“参与举办民办学校的公办学校依法享有举办者权益,依法履行国有资产管理义务,防止国有资产流失。”《民法通则》规定:“国家财产属于全民所有。

国家财产神圣不可侵犯,禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏。”独立学院转设脱离母体高校时,如果不支付品牌使用费就一转了之,将严重损害公办高校的合法权益,也间接造成国有资产的流失,因此转设中也潜藏着公办高校国有资产的流失风险。

四、独立学院转设法律纠纷的深层逻辑解读

通过对独立学院转设法律纠纷案例的文本分析可以看到,引发法律纠纷是独立学院在转设过程中矛盾的外化表现,这种纠纷背后隐藏着更为深刻的矛盾。

(一)教育公益性与资本逐利性存在冲突

3个案例产生法律纠纷的焦点在于母体高校获得“合理回报”的合理合法性,双方围绕着这一问题展开博弈。我国独立学院的建立和兴起源于政府为缓解高等教育投入不足而鼓励社会力量办学,其创办模式不同于西方国家的捐资办学,本质是投资办学。调查显示,80%的独立学院由房地产企业投资举办,尽管教育行业本身是公益性行业,但是国情的差异性和政策导向使得独立学院从创办之初就兼具教育的公益性和资本的逐利性。独立学院作为一种特殊的复杂性社会组织,兼具教育性、学术性、公共性、产业性(投资办学)等多重属性。独立学院所具有的多重属性造成与独立学院相关的民办高等教育政策的特殊性,也带来独立学院发展中存在的种种障碍:一方面,属性的多元化常常成为各利益主体博弈时不同利益方各执一词的有利武器;另一方面,对这一问题的认知模糊带来法律判决中的难以操作,在司法实践中,法院的判决往往依从合同所约束的契约精神,而忽略了独立学院产生的特殊性以及其内蕴多重属性所带来的矛盾,这种判决不能不说也隐藏着对资本产业性和教育公益性认知的模糊。

(二)法律政策迟滞于独立学院发展实践

面对独立学院的异军突起,我国理论界和政策部门有些措手不及,突出的表现便是理论和政策的出台迟滞于独立学院的发展现实。特别是随着独立学院发展出现的新情况、新问题,理论界的前瞻性研究不足,政策的权威性不高,法律效力等级低,难以发挥对独立学院发展的指导作用,使得身置多重困境中的独立学院无所适从。《独立学院设置与管理办

法》虽然对独立学院的办学进行了规范,但仅仅是部门规章,没有上升到法律层面,一旦涉及到实质性问题,往往无法产生约束性作用。案例2中Z大学G学院与母体高校的案例纠纷中,法院在判决的时候认为,《独立学院设置与管理办法》只是管理性规范而非强制性规定。“独立学院”诸多问题已经突破了现有法律法规关于法人规定的框架,法律的滞后性已经难以适应不断发展的社会实践。^[6]

当前,涉及独立学院的法律法规在实践中存在两大问题:一是缺乏可操作的细则。国家正积极推进独立学院转设为普通本科高校,但是,民办教育法律体系和省级实施方案不够健全,例如,母体高校能否继续向独立学院收取品牌资源费或管理费、无形资产如何评估,目前缺乏相关权威规定。二是政策法律与历史事实存在冲突之处。《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》第七条规定,“公办学校不得举办或者参与举办营利性民办学校。”此举意味着公办高校举办的独立学院不能选择营利性,然而许多投资者当初是在法律鼓励背景下出于投资办学目的才创办独立学院,两者形成冲突。可见,独立学院发展过程中法律政策的滞后性甚至政策文本语焉不详等问题,使得独立学院转设面对纠纷判决缺乏有效的法律制度依据,并给多方利益主体的不理性博弈留下空间,独立学院与母体高校的诉讼焦点背后实际是政策的盲区和法律空白点的博弈。

(三)历史合理性日渐消逝与现实合法性尚未重塑

按照新机制和新模式创办的独立学院是我国高等教育改革发展中浓墨重彩的一笔,在我国高等教育发展中扮演了四大角色,即高等教育大众化的贡献者、政府财政压力的分担者、母体公办高校的创收者、办学体制改革的促进者。可见,独立学院作为我国高等教育大众化发展的试验田、先行军,有其存在的历史合理性和必要性。

但随着我国高等教育生态的变化。特别是高校的分类发展与治理,现代职业教育体系的构建,民办教育法规政策的不断完善和调整,独立学院创办之初的“历史合理性”日渐消逝,其在实践中呈现出的历史遗留问题和现实法律政策矛盾凸显、盘根错节,具体表现为体制不顺、产权不清、身份不明、治理结构不健全等。独立学院法人性质在理论上和实践上一直存在着争论,有学者认为,独立学院可以视作公

益性企业法人,不仅是一个企业化的组织,而且是一个营利性的单位。^[7]这些争议和矛盾都表明独立学院发展的历史合理性正在消逝,进入了一个需要重塑现实合理性的新时期。

当前,国家政策积极推进独立学院转设,历史问题和现实矛盾多元交织,不同利益主体博弈引发转设纠纷频发,凸显独立学院的发展亟需在我国现有的法律框架内重新树立其“合法性”。然而,现实中合法性尚未重塑,其又陷入新的制度性困境,利益主体在政策无所依托的恐慌中难以顾全整体利益,形成发展的内部牵制和损耗。

五、防范独立学院转设法律风险的对策

独立学院转设为普通高等学校是一项重大的制度变迁。伴随着2020年5月《教育部办公厅关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》的出台,全国257所独立学院即将告别历史舞台,在此背景下,如何建立以政府为主导的独立学院转设综合协调机制,营造良好的教育生态,化解独立学院转设的法律风险,是一项紧迫而重要的任务。

(一)拓展教育救济渠道,健全纠纷解决机制

众所周知,独立学院脱离母体高校支付给母体高校的“分手费”,是投资方和母体高校在独立学院成立之初为了维护双方切身利益而借助契约作出的一种约定,其存在的初衷主要是通过契约交易,对双方未来的行动作出承诺和规范。根据《中华人民共和国合同法》第一百零七条规定,独立学院使用了母体高校品牌,利用了母体高校教师资源,脱离母体高校时索取“分手费”,是“合理合情合法”的。但是,从现实情况看,高额的“分手费”以及独立学院在办学过程中已经向母体高校支付的“管理费”已经成为独立学院进一步发展的重要制约力量,甚至成为其难以承受之重,这也是独立学院和母体高校产生纠纷对簿公堂的直接原因。江苏省《关于加快推进独立学院规范发展的意见》规定“母体高校在独立学院转设时不得以无形资产增值名义向独立学院收取费用。”

从三个案例的判决情况看,司法并未能够很好发挥出其应有的救济功能,直接原因在于,管理费问题隶属于第四级第九十项“保证合同纠纷”,属于平等主体民事争议范畴。因此法院判决更多是依据合

同法的原则来约束民事主体的权力和责任。诚然,司法作为定纷止争的有效工具,是保障公民权利和实现社会正义的最后屏障。从理论上说,教育纠纷应当至少有三种救济渠道:其一,学校内部救济,如申诉;其二,教育行政部门与其他机构救济,如行政复议和教育仲裁;其三,司法救济,如民事诉讼和行政诉讼等。但是,目前我国缺乏完善有效的学校内部救济制度,而且对替代性纠纷解决机制的探索也十分欠缺。^[8]具体到独立学院转设的这三个案例中,按照现有的民办教育制度框架,教育部门对“分手费”没有管辖权限,而独立学院转设纠纷产生的深层次原因则在于独立学院创立发展的特殊性、纠纷产生利益主体的多元复杂、历史遗留问题难以修复以及当前法律法规相对迟滞的多元交织。正是因为历史问题和现实困境的交互作用,使得独立学院面对转设纠纷仅仅依赖司法救济的方式未能获得良好的效果,需要多元拓展教育的救济渠道。作为政府,正视独立学院转设中的遗留问题、焦点难题等,应该鼓励不同利益主体之间的协商对话,探寻适切的解决之道,营造良好的权力救济氛围,化解独立学院转设纠纷的多重矛盾焦点,或许可以弥补单纯依赖司法救济的缺陷,从而更好促进独立学院平稳转设。

(二)重构独立学院的利益格局,兼顾多方利益

独立学院的发展是地方政府、母体高校和社会投资方等多方利益相关者协调创办的结果。当前,独立学院走到了新的十字路口,未来如何发展同样需要多方利益主体在顾全大局的前提下协商解决。独立学院“制度变迁中不同利益主体的博弈,是穿越‘十字路口’的难点所在,解决的办法是‘求同存异’。”^[9]应该认识到,独立学院多元利益主体之间的博弈,并非完全是零和博弈,但也不完全是合作博弈,为此,应在不同相关利益者之间整合其价值取向与需求导向,使各相关利益主体方保持一种动态的博弈均衡,实现共同利益最大化。^[10]基于此,可尝试构建独立学院三角利益格局的模式,形成以政府为协调中心,以独立学院、母体高校、社会投资方为角力的利益格局,建立以政府为主导、兼顾多元利益群体的综合协调机制,推进独立学院的转设。

独立学院从举办之日起,关于公益性和营利性的问题就饱受争议。一方面,独立学院是在高等教育需求旺盛、政府无力满足所有接受高等教育意愿

的背景下兴起的。独立学院是高等教育“投资办学”的产物,体现了教育的市场化趋势和资本天然具有的逐利性。另一方面,独立学院是我国高等教育的重要组成部分,其“公益性”与国有性质的公办高校一样是通过教育的正外部外溢性表现出来。从根本上看,独立学院不是为了谋求经济利益,而是为人类社会生存和发展创造各种基本条件的事业,公益性是独立学院作为一种办学形态的本质属性。^[11]独立学院产生法律纠纷的根源也在于没有正确认识这一矛盾的对立和统一。因此,要缓和资本逐利性与教育公益性的冲突,明晰独立学院转设过程中各相关投资方的补偿办法,平衡各利益相关者的权益,努力推动资本逐利性和教育公益性从冲突走向共生融合。

(三)解决历史遗患,引入第三方评价机制

独立学院的发展是摸着石头过河,由于在合作办学之初并未对无形资产进行科学的评估,在发展过程中缺乏风险监控预警机制,这些问题持续积累成为独立学院转设中的痛点和主要障碍。独立学院转设纠纷判决的难点也聚焦在公办高校品牌的无形资产作价评估问题,具体表现在三个方面:一是母体高校无形资产及其增值部分因初始设立时没有明确约定,各利益主体间难以达成一致意见;二是转设牵涉到资产分割和结算,挂靠母体高校的校名是一种无形资产,其具有无实体性的特点,评估范围和对象难以明确,导致评估难度很大;三是现有评估机构的资质缺乏可信度。由于缺乏统一的法律规定及权威的管理部门,评估市场不成熟,评估机构所作的结论难以客观公正,从而失去其权威性。

解决这一问题的最好办法是引入具有独立学院评估资质的第三方评价机构,教育主管部门可积极遴选并委托第三方评估机构,对公办高校无形资产依法作价,如全球四大会计师事务所已经承接过这方面的业务,并出具过评估报告,如能积极完善这一评估机制,将有效调节独立学院和母体高校资产纠纷矛盾,理顺母体高校、投资企业和独立学院之间的产权关系,为独立学院的转设扫除障碍。

有必要强调的是,独立学院在转设过程中也要注重防控国有资产的流失风险,将无形资产带来的增值部分纳入独立学院集体所有,确保教育公益性。特别是母体高校以自身品牌、土地、房屋、仪器设备等国有资产举办的,要按照国有资产管理规定确认

权益,健全国有资产监督管理责任制。独立学院成立时使用的国有资产要单独记账核算,其转设涉及国有资产处置或使用的,要按照国有资产评估相关规定,由民办教育主管部门牵头聘请国有资产评估机构进行评估,评估结果要向社会公示,要按照规定履行备案程序。总的说来,独立学院的转设不仅要保障独立学院的利益,也要依法保证母体高校的合理权益,特别是防止国有资产流失。《教育部办公厅关于推动民办教育规范发展防范化解重大风险的通知》明确提出,“举办独立学院的公办高校要将独立学院转设或者举办者变更、地址变更列为三重一大事项”。“要探索建立风险防范机制,委托社会第三方开展风险评估,进行风险预警,视情况确立风险等级。”^[12]

(四)厘清管理费性质,实现管理费的合法性重塑

独立学院与母体高校之间的经费纠纷,实质是双方不完全契约下的利益再分配产生冲突的产物,其不仅仅是一个经济上的财务核算问题,更是一个关系双方利益合法性的法律问题。因此,应结合实际情况,从法律和制度层面进一步明确厘清独立学院的管理费性质,实现管理费的合法性重塑,才能化解办学风险、有效解决合作纠纷。

关于独立学院向挂靠高校支付的“管理费”的性质认定,可归纳为两种情形:一是独立学院的办学成本;二是其办学收益。如果是办学成本,该项管理费就应该直接支付,而不论独立学院当年度是否有办学盈余;如果是办学收益,则应对独立学院的成本收益进行核算后从其当年的办学盈余中支付,若没有盈余则不能支付。在实践中可以按照上述两种情形来认定管理费的性质。

在厘清管理费性质的基础上,政府应出台相关管理办法。独立学院在创办之初依托母体高校的品牌效应获得发展,由此支付相关的管理费是特定历史条件下的鼓励政策。但是应该认识到,母体高校的品牌效应是政府长期不间断的投入,是国有无形资产、是社会的公共财富。从某种意义上说,独立学院借母体高校的品牌创立,并不是在租赁其品牌。国家支持创办独立学院的初衷是“扶上马、送一程”,而不是公办高校建立自己的小金库。因此,一方面,对管理费的标准要出台指导性的意见,设置收取的比例幅度以及收取年限。例如,陕西省教育厅2017

年明确发文规定,公办高校下调5-8个百分点的降幅降低资源占用费缴纳机制,使其保持在20%-22%之间,双方重新协商签订合作协议。另一方面,应把管理费收取纳入公共财政的调控体系,而不是由举办高校直接分配,避免资源单位化、利益化。

为此,政府部门在完善独立学院相关政策时,需对分手费做出相关规定,从法律源头消除争议,既要确保国有资产不流失,又要保护独立学院举办者、师生的合法权益。总之,“管理费”的合法性重塑既要

充分尊重历史,也要有助于学校的未来发展,还需相应的公共政策来调整各方利益、规范各方行为,为学校发展创设良好环境。

本文系国家社科基金十三五规划2020年度教育学一般项目“我国独立学院转设风险防范和推进机制研究”(BIA200206)的部分成果。郑育琛为本文通讯作者。

(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1]阙明坤.我国独立学院转设现状分析及对策研究[J].教育研究,2016,37(03):64-71.
- [2]王森.独立学院的转型困境与政府作为[J].湖北社会科学,2018,(07):167-172.
- [3]韩民.民办教育:我们该树立怎样的“回报”理念[N].中国教育报,2005-03-04(2).
- [4][美]H·登姆塞茨.关于产权的理论[C].R·科斯,等.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派[M].刘守英.上海:上海三联书店,1994:97.
- [5][14]宋刚,高牟.论独立学院管理费的性质[J].中国高教研究,2018,(09):64-68
- [6]秦惠民,王大泉.关于“独立学院”属性及其相关问题的思考[J].中国高教研究,2005,(04):55-58.
- [7]秦惠民,胡林龙,陈立鹏.公办高校优质教育资源外延性扩张中“独立学院”法律地位之探讨[J].中国高教研究,2005,(01):43-46.
- [8]申素平,段斌斌,贾楠.新时代我国教育法治建设面临的问题与对策[J].复旦教育论坛,2018,(01):23-27.
- [9]冯向东.处在“十字路口”的独立学院[J].高等教育研究,2011,(06):40-45.
- [10]原珂.利益相关者视域下独立学院转设策略探究[J].理论索,2018,(05):85-94.
- [11]王波,李小琴.教育公益性与资本逐利性的冲突与共生——民办高校对社区利益公司制度的借鉴[J].高教探索,2014,(01):25-29.
- [12]阙明坤,耿菊萍,雷承波.国有民办型独立学院转设的困境与对策[J].高校教育管理,2021,(01):61-70.

Exploration of Legal Disputes Caused by the Transfer of Independent Colleges in China: Analysis based on the Three Typical Cases Texts

Que Mingkun & Zheng Yuchen

(College of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310058; Minnan Normal University, Zhangzhou 363000)

Abstract: At present, the state actively promotes the transformation of independent colleges. The transformation of independent colleges means the termination of the cooperative relationship between the investor of social forces and the parent universities. These two sides have conflicts of interest in management fee, reasonable payback, property ownership and other issues, which leads to legal disputes. Through the analysis of three cases of legal disputes caused by the relocation of independent colleges, it is found that: due to the overlapping and interweaving of historical legacies and practical problems, independent colleges show multiple risks of relocation. Behind the multiple risks is the ambiguity of the cognition of public welfare and industry of education, the result of the lag of legal policy behind the development of independent colleges, and the product of the gradual disappearance of the historical rationality of independent colleges and the unreformed legitimacy of reality. Therefore, we should expand the channels of educational relief and improve the dispute resolution mechanism, reconstruct the multi-interest pattern of independent colleges, considering the multi-interest, solving the historical legacy, introducing the third-party evaluation mechanism to prevent the loss of state-owned assets, to clarify the nature of management fees and realize the legitimacy remodeling of management fee.

Keywords: transfer of independent colleges, legal disputes, text analysis, legal risk