

民办高校举办者变更：诱因、影响及规制

刘亮军^{1,2}, 王一涛³

(1.厦门大学 教育研究院,福建 厦门 361005; 2.郑州科技学院 校办,郑州 450064; 3.苏州大学 教育学院,江苏 苏州 215000)

【摘要】 民办高校进入分类管理过渡期后,举办者频繁变更的问题成为社会各界关注的焦点之一。立足民办高校举办者的现实基础与办学动机,从举办者办学和政府规制两个视角分析了变更问题的特征、诱因及影响,阐明民办高校举办者变更的缘由大多是“学校控制权私利”问题。当前推进民办高等教育治理体系与治理能力建设是政府义不容辞的责任,建立“举办者变更规程、强化协同监管和发挥属地治理”的新机制,不断规范民办高校举办者变更工作,是促进民办高校健康发展的有效措施。

【关键词】 民办高校;举办者变更;政府监管

【中图分类号】 G647 **【文章编号】** 1003-8418(2021)02-0071-07

【文献标识码】 A **【DOI】** 10.13236/j.cnki.jshe.2021.02.012

【作者简介】 刘亮军(1978—),男,山西岚县人,厦门大学教育研究院博士生,郑州科技学院校长助理、副教授;王一涛(1977—),男,山东即墨人,苏州大学教育学院教授、教育学博士(通讯作者)。

新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称新《民办教育促进法》)实施以来,全国已有30个省域出台了促进民办教育健康发展的意见。在《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》[以下简称“实施条例”(送审稿)]尚未正式发布之时,民办高校举办者的频繁变更问题引起社会广泛关注。举办者变更实质上就是学校控制权(举办权)的交易行为,这种交易行为的双方都有其诱因与动机。举办者变更对民办高校的产权结构、发展动力和办学水平都将会产生重大影响,在国家推进教育治理体系与治理能力建设的要求下,加强和规范民办高校举办者变更的规制监管实属必要。

一、民办高校举办者的现状与办学动机

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^[1]。新《民办教育促进法》第十条指出:“举办民办学校的社会组织,应当具有法人资格。举办民办学校的个人,应当具有政治权利和完全民事行为能力。”因此,民办高校的举办者既可能是自然人,也可能是社会组织。举办者在民

办高校的发展中扮演关键角色,主导作用突出。

(一)民办高校举办者的现实特征

笔者收集了74所独立设置的民办本科高校官网办学信息,这些民办本科高校有20年以上的办学历史,占我国独立设置民办本科高校总数的48%。通过对学校举办者类型的分析,举办者为自然人和私营企业分别占比17.6%和62.2%,是举办者的主体力量,除此之外,举办者类型还包括社会组织、基金会、民主党派、政府部门等。87.7%的民办高校由1个举办者所举办,12.3%的民办高校由2个或多个举办者所举办。

作为自然人的举办者具有如下特征。一是举办者普遍高龄化。自然人举办的民办高校大多数是从20世纪80~90年代开始创建。这些滚动发展的学校办学年龄都在25年左右,举办者个人的年龄普遍在60岁以上。二是举办者的教育情怀深厚。举办者是改革开放后诞生的首批创业者。学校是举办者的精神家园,举办者视学校如自己的子女一样,百般呵护、悉心经营,这批举办者的创新创业精神和办学成效赢得了社会尊重。三是举办者个人权力集中。举办者经历了艰难的办学

历程后,把学校的人事、财务、基建等控制权抓在手里。举办者通常担任董事会的重要职务,董事会是民办高校的领导核心,董事长是“一把手”和“掌舵者”,权力高度集中,大多实行“一元制”管理。权力集中虽然提高决策效率,但也带来决策风险。四是举办者拥有较高的社会地位。举办者办学前的职业背景有公办学校教师、行政机构退休干部和企业家等,很多是全国人大代表、政协委员、各民主党派成员。

作为私营企业的举办者具有如下特征。一是企业规模与经济实力强。私营企业大多数都是投资(控股)集团和实业(房地产)有限公司,这些集团(公司)的主营业务是科技、房地产、信息技术、教育等实业,在当地市场占有一定份额,有较为雄厚的经济实力和社会活动能力。二是企业与学校融合度高。民办高校离不开举办企业的大幅投入与鼎力支持,学校的办学文化、管理文化、人才培养模式等都会受到企业的影响。学校发展依赖企业支持较多,双方融合发展度高。校企产学研合作突出,学校发展受企业影响较大。三是用企业管理风格推动学校发展。企业希望在自己产业链条中增加教育板块,从而实现办学利益的最大化。企业用优厚待遇聘请公办高校退休的专家型校长到民办高校担任校长职务,给予校长较大工作权力,实行董事会领导下的校长负责制,校长治理学校的作用凸显,打造办学品牌和增长点较快,用经营企业的管理方式推动民办高校快速发展。

(二)民办高校举办者的办学动机

邬大光认为,投资办学是我国民办高校的基本属性,只要投资办学就有获得合理回报的动机^[2]。金成和王华认为,民办高校举办者办学的动机是经济回报、权力获得和自我实现^[3]。办学动机是举办者在办学过程中形成的价值观认知,对学校的发展具有引领和导向作用,举办者的办学动机呈现多样性特点。

一部分举办者掌握办学控制权,把获取经济收益作为办学目的。民办高校投资办学属性是“惯习”问题。文东茅指出,民办高校举办者的主要目的是获得对学校的控制权进而可以获得其他经济利益^[4]。阎凤桥等用“商业性市民社会”概念来论证我国民办高校举办者投资属性^[5]。举办者

掌握学校实际控制权,就是以获得经济回报为直接动机。如果把经济回报看作是一个光谱的话,从举办学校的初期,更多的举办者都是期望靠近逐利性一端,这是民办高校的现实性特质。民办高校的举办者多为私营企业,私营企业本身就是市场的营利性机构,对经济收益的诉求最强烈,为股东创造价值和利润是其本质属性,掌握经济利益才能使民办高校发展有强劲基础。从民办高校现实发展的属性来看,追求经济利益仍是民办高校举办者的重要动机。

也有一部分举办者坚持公益理念,把建设百年名校作为奋斗目标。随着我国教育政策的变革,教育公益性不断彰显,作为举办者的企业家、民主党派成员或社会知名人士,越来越重视民办教育事业的社会效益。按照马斯洛的需求层次理论,追求更高层次的需求、实现自我价值成为一种动机。作为自然人的举办者,个人及家族生存问题已经解决,其追求自身价值和社会责任在发生变化,从“经济人”向“自我实现人”转型;有的举办者对世界著名私立大学品牌效应耳濡目染,对大学精神与教育价值内涵的认知得到提升。中国民办教育研究专家吴华教授认为,民办教育的发展是情怀诱发了办学,但更重要的是办学提升了情怀。举办者把建设百年名校作为奋斗目标,办学内驱力与日俱增,坚持“错位竞争”和“特色办学”战略,主动开展国际化交流,适应教育多元化需求,努力创办人民满意的民办大学,追求“涅槃重生”。

二、民办高校举办者变更的特征及诱因

截至2020年8月,民办高校举办者变更呈现频繁增长趋势。据教育部官网对民办高校举办者变更的批复(公示),全国有10所民办高校申请举办者变更。举办者变更呈现一些新的特征,举办者变更频繁的背后存在多重诱因。

(一)民办高校举办者变更的特征

1.知名民办高校进行举办者变更。举办者变更一直伴随着我国民办高校的发展历程,但早期民办高校举办者变更比较隐蔽,而且往往是学校在面临重大风险和困难,无法持续办学的情况下才进行举办者变更。但是,近年来一些办学时间长、办学水平和知名度较高、社会声誉较好的民办

高校主动进行举办者变更,在社会产生较大影响。如 2019 年 7 月 22 日,宇华教育以 14.92 亿元人民币收购济南双胜教育咨询有限公司持有山东英才学院 90% 的股权,获得山东英才学院 90% 的举办者权。山东英才学院是山东最大的民办高校,拥有在校生 3.15 万人,其 2017 和 2018 财年税后净利润分别为人民币 7080 万元和 9101 万元。学校的学科建设、人才培养在全国同类高校一直保持领先优势。该校举办者变更在民办高等教育领域引起巨大反响,以“山东英才学院被收购”在百度热搜榜进行搜索,显示有 14,800,000 条相关信息,社会影响大。

表 1 2017—2019 年国内教育集团参与并购民办高校统计

并购时间	并购方	并购标的与金额
2017 年	民生教育	安徽文达信息工程学院 51% (5 亿元); 重庆电信职业学院 51% (1.25 亿元)
2017 年	新高教	新疆财经大学商务学院 56% (1.83 亿元) (2018 年 10 月终止)
2018 年	中教控股	西安铁道技师学院 62% (5.77 亿元); 郑州城轨交通中等专业学校 80% (8.55 亿元); 广州大学松田学院、广州松田职业技术学院 (5.379 亿元)
2018 年	新高教	洛阳科技职业学院 56% (1.02 亿元); 兰州理工大学技术工程学院 (2 亿元); 广西英华国际职业学院三所学校 51% (1.472 亿元); 哈尔滨华德学院 73.91% (3.82 亿元)
2018 年	民生教育	河北工业大学城市学院 (合作办学) (2 亿元) (2020 年 1 月终止); 云南大学滇池学院 (5.825 亿元); 曲阜远东职业技术学院 51% (0.918 亿元)
2018 年	宇华教育	湖南涉外经济学院等 3 所 (14.3 亿元)
2018 年	陕西金叶	西北工业大学明德学院 (1.19 亿元) (深交所上市)
2018 年	洪涛股份	广州涉外学院 55% (3.4 亿元); 四川城市职业学院 55% (5.1 亿元) (深交所上市)
2019 年	中国新华教育	南京财经大学红山学院 (6.1 亿元)
2019 年	民生教育	南昌职业学院 (5.1 亿元)
2019 年	中教控股	山东泉城大学 100% (4.75 亿元) (一次追加)
2019 年	宇华教育	山东英才学院 (14.92 亿元)
2019 年	中国春来	苏州科技大学天平学院 (8 亿元)
2019 年	中教控股	四川外国语大学重庆南方翻译学院 (10.1 亿元)
2019 年	中国新华教育	昆明医科大学海源学院 60% (9.18 亿元)
2019 年	希望教育	鹤壁汽车工程职业学院 95% (1.6 亿元); 贵州大学科技学院 100% (1.48 亿元) (一次追加); 苏州托普信息职业技术学院/昆山技工学校 (4 亿元); 银川能源学院等 4 所 (5.5 亿元)
2019 年	新高教	湖北民族学院科技学院 89.2% (0.71 亿元)
合计	9 个	并购 36 所学校、金额 136.864 亿元

数据来源:根据香港证券交易所和深圳证券交易所公开数据整理

2. 举办者变更涉及的交易金额巨大。在新

《民办教育促进法》实施后,民办高校举办者变更、学校并购等情况频繁发生,而且交易金额巨大,引起社会的广泛关注。仅在 2019 年 8 月就发生 5 起关于民办高等院校的收购案,所涉及的总交易金额达到 43.8 亿人民币。其中中教控股 (HK0839)、中国新华教育 (HK2779)、宇华教育 (HK6169)、中国春来 (HK1969)、希望教育 (HK1765) 分别发布收购公告,其目标学校主要为独立学院和民办职业院校。从香港证券交易所和深圳证券交易所可以看到,从 2017 年到 2019 年,全国有 9 个教育集团参与并购国内 36 所民办高校,并购涉及 16 个省、1 个自治区和 1 个直辖市,并购总金额达到 136.864 亿元 (见表 1)。

举办者变更的巨大交易数额反映了举办者对利益控制的固有需求,也充分说明民办高等教育并购市场的出现给民办高校未来发展带来新的境遇。实际上,民办高校与企业从实质上来讲是两种不同类型的组织,企业控股股东可以通过市场方式实现控制权转移并获取利益。

3. 变更为企业的举办者成为新主流。全国 10 所民办高校进行的举办者变更中,从变更的类型来看,个人变更为企业 6 所,企业变更为企业 4 所。作为全国人口大省的河南民办高校数量较多,其举办者变更情况也有一定的代表性,2018 年 1 月以来 6 所民办高校进行了举办者变更公示。从变更类型来看,由个人变更为企业的有 3 所,企业变更为企业的有 2 所,个人变更为个人的有 1 所。总体来看,这些高校举办者变更时个人变更为企业、企业变更为企业成为主要形式。举办者之所以愿意变更主要出于获得举办权继承和股东变更手续简便的考虑。举办者变更为企业后可以通过公司股份继承方式间接实现对举办权的继承;而民办高校举办者变更的手续繁琐,每次都有清算等强制性限制条件。将自然人举办者变更为公司举办者,可以通过工商层面的股东登记间接实现对举办权的变更。我国《公司法》第三十三条规定:“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。”根据《公司法》第七十二、七十三和七十四条规定,公司股东之间可以相互转让

其全部或者部分股权,也可以向股东以外的人转让股权。因此,公司层面的股东变更,只需要在公司登记机关(各级工商行政部门)办理变更登记即可,而不必经过教育行政部门同意。很多民办高校的教育投资公司内部股东及其股权结构发生重大变化,学校的实际控制人也在发生实质性的变化,但学校名义上的举办者仍是一个整体的教育投资公司,学校教职员有时也不清楚,教育行政部门更是难以监管^[6]。

(二)民办高校举办者变更的诱因

现代企业理论认为,控制权的价值就是在控制权交易中的“控制权溢价”,即收购方为购买目标公司控股股权而支付的价格与购买非控股股权交易价格相比超出的价格部分,民办高校举办者频繁变更的根源就是举办者的控制权私利问题^[7]。基于已有举办者变更的院校样本研究发现,举办者不管是主动变更还是被动变更,都是举办者控制权及控制权收益的变化。

1.举办者代际传承问题促使变更加快。笔者分析了国内191位民办高校举办者的年龄,发现60岁及以上的举办者共68位(占35.6%),三分之一的民办高校举办者年龄超过60岁,尤其是70岁以后接班人问题就是举办者必须面对的问题^[8]。举办者年龄偏大,让子女接班往往是举办者的首要选择。但是很多民办高校的举办者往往没有“能够”又“愿意”接班的家族成员。举办者深知掌握民办高校的控制权可以有巨大的经济收益,这些收益可以通过市场交易进行转让。很多举办者也意识到举办者变更交易成本较高,而且由于交易额度过大会导致政府的监管和审查,但在代际传承问题解决不了的情况下,举办者只能考虑通过举办者变更的方式出售学校的控制权。

2.举办者所属企业有风险时不得不变更。个别民办高校原来的举办者没有能力继续举办学校而不得已进行变更出让控制权。民办高校的控制权就是管理权和决策权,最重要的控制权是校长等人事的任免权和对学校财务的决策权^[9]。作为举办方的企业,虽然是在市场竞争浪潮中摸爬滚打出来的,但动态的市场环境具有不确定性也是不争的事实,市场一旦出现经济或经营等突变型风险,企业的经济链条就会波动甚至断裂,就会严

重影响和制约学校的发展,进而暴发办学风险事件。近年银川能源学院由于举办者资金链断裂不得不进行举办者变更就是例证。

3.举办者对政策的防御性认知而变更。新《民办教育促进法》已经明确选择非营利性民办高校不能获得办学回报,只有在终止办学的时候才能获得补偿和奖励。选择营利性民办高校虽然可以获得办学回报,但很难享受优惠政策,生存和发展空间受限。举办者在经历了艰辛办学的打拼与考验,在面临新法新政推进实施的现实情境下,面对选择困境的时候,很多举办者无所适从,出现防御性心态与畏惧思想。在国家政策指导下,大部分民办高校的举办者是希望选择非营利性民办高校,但是多数民办高校举办者逐利的动机并没有完全消失,如果继续通过关联交易等方式获得回报,则存在较大的法律风险。这种情况下,有些学校的举办者转让学校举办权以获得收益,将未来的举办者权益变现。

4.独立学院转设政策的紧迫性加剧变更。独立学院作为我国民办高校的类型之一,在国家政策的强力推动下,举办者变更的频率也在增加。《民办教育工作部际联席会议2019年工作要点》指出“要制定独立学院规范改革方案”。2020年教育部《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》指出:“把独立学院转设作为高校设置工作的重中之重,积极创造条件推动完成转设。到2020年末,各独立学院全部制定转设工作方案,同时推动一批独立学院实现转设。”因为很多独立学院是由母体高校和母体高校实际控制的基金会举办,实际上属于“校中校”,有些独立学院的办学土地等不达标,这种类型的独立学院若要转设,首先要找到一个社会力量投资方,进而协商进行举办者变更。如2019年1月中教控股斥资2.52亿元收购济南大学泉城学院50.91%的举办权,2月中国新华教育集团支付首期3.05亿元资金并购南京财经大学红山学院。

三、举办者变更对民办高校发展的影响

基于对民办本科院校举办者变更的分析,发现举办者变更对民办高校的发展产生不同的影响,既有正面影响,也有负面影响。举办者变更给民办高校带来了新的发展机遇,也将面临新的挑

战,这是民办高校举办者变更中不可避免的问题。

(一)举办者变更对民办高校发展可能产生的正面影响

有些民办高校因为举办者过世、破产或者遭遇办学风险时,进行举办者变更为学校的延续发展提供了一种可能。一是为学校注入充裕的办学资金。民办高校办学资金不足是制约其办学的重要瓶颈。新的举办者资金实力较为雄厚,能为学校注入大量的办学资金,且把创建高水平民办大学作为其办学的理想和追求目标,可以在短期内激活民办高校的内生办学动力,促进学校适应民办教育办学市场的转型发展,夯实“人才强校”与“质量立校”工程,不断提升民办高校的办学水平和综合实力。二是完善学校内部治理结构。内部治理是民办高校发展的核心引擎。有些民办高校内部管理混乱,未按章程规范办学,董事长权力过大,家族化过于浓厚。新的举办者入驻后,可以解决原来存在的不合理问题,提高内部治理科学性和民主性,形成更好的决策机制、执行机制和监督机制,助推民办高校规范与快速发展^[10]。新举办者通过优化法人治理结构,健全董事会和监事会制度,真正发挥董事会领导下的校长负责制,实施民主管理与科学决策,从而推动学校走向良性发展。三是优化学校人才培养体系。民办高校与公办高校相比虽有体制优势,但规范性与系统性的人才培养体系优化整合不够,特别是校院两级管理、学科专业建设、高层次人才队伍和高级别科研等方面还存在较大差距。新举办者如果能正视制约学校办学的问题,紧跟高等教育发展新趋势,充分发挥民办机制优势,开展具有前瞻性的改革创新,把握好教育规律和市场规律,构建学校的特色人才培养模式,就能推动民办高校向高质量发展。

(二)举办者变更对民办高校发展可能产生的负面影响

举办者或实际控制人的变更不仅存在控制权私利问题,而且变更后不同的管控模式会给民办高校发展带来新的办学风险,造成师生利益受损或产生新风险。一是举办者的“非公平关联交易”损害师生的利益。新举办者用巨资获得学校的控制权,就是希望获得比变更交易价格更多的预期效益。日常的关联交易中,不排除存在一些举办

者变换手段来挪用学校的有关费用情况。这些“投资”办学动机,并非做社会慈善和社会公益,实际上可能通过各种手段挪用办学资金,转移既得办学利润,影响学校资金流和办学投入,使师生正常利益受到侵害,对学校可持续发展极为不利。如华东地区某高校6年间举办者六易其主,把学校作为标的随意买卖,不仅扰乱了民办高等教育市场,而且造成极坏的社会影响^[11]。

二是教育集团化的办学模式存在隐性风险。近年来不少教育集团在全国大量并购民办本专科高校,如某教育集团旗下已有19所民办高校,在校生20万。面对瞬息万变的资本市场,教育集团一旦出现资金链断裂或遭遇市场突变时可能破产,产生不可估量的风险,造成下属多所学校运行不稳定和师生恐慌,引发社会不稳定事件。民办高校集团化办学是一种新的教育形态,在教育行政部门与学校之间增加一个管理层级,超越现行法律赋予的管理权限,特别是对学校资产的经营权和使用权的管理,导致出现高等教育监管的盲区,造成政府与学校关系、高校内部治理等方面的矛盾,影响民办高等教育健康发展^[12]。

三是新管理模式与原有管理机制产生冲突。举办者变更后的管理新机制使民办高校的大学文化、发展规划、绩效考核和薪酬待遇等方面改变,导致现有教师的不适。并购后主并企业实施的正式控制程度越高,越会导致被并企业产生抵触情绪,增加内部冲突和矛盾,不利于企业并购后的一系列资源整合和重组^[13]。一些新举办者过于注重市场规律,忽视教育教学规律,按照企业模式更换学校原有领导班子成员,修改管理制度,插手人事安排,掌控财务大权,消减教学经费,这种行为导致与原来办学管理机制的冲突博弈,造成教职员工获得感差,管理骨干和优秀教师大量流失,使学校丧失原有内生发展动力。

四、民办高校举办者变更的规制建议

民办高校变更举办权主要有直接变更举办者和变更举办者公司控股股东两种方式,举办者变更工作给政府监管带来很大难题,政府主管单位对举办者变更的有效约束很难实现^[14]。应建立“明确变更资质、规范变更流程、加大市场监管、实施信息公开和完善属地监管”的举办者变更规制,

不断提升民办高校举办者变更的有效性,促进民办高校的健康发展。

(一)明确民办高校举办者变更的资质

“实施条例”(送审稿)第五十四条提出:“民办学校举办者的变更,须由举办者提出,在进行财务清算后,经学校理事会或者董事会同意,报审批机关核准。”一是明晰举办者变更的资质。举办者应是非国家机构,具备相应的法人资格或民事行为能力,通过主管部门诚信经营、合法合规审查的社会组织或个人。审批机关要规范举办者变更的前置性条件,核实举办者变更的合法身份,既要立足“善治”监管,又不增加举办者变更的门槛,政策核定做到监管与服务同步。二是建立举办者变更的基本制度。“实施条例”(送审稿)第十一条提出:“民办学校的举办者不再具备法定条件的,应当在6个月内向主管部门提出变更,逾期不变更的,由审批机关或者主管部门责令变更。”主管部门要总结举办者频繁变更的规制特征,尊重举办者变更实际,梳理举办者变更的矛盾点,建立举办者变更基本制度,做好受理举办者变更工作人员的业务培训,对举办者因特殊情况(重大办学风险)逾期未提出举办者变更的,可由政府主管部门责令强制变更。

(二)规范民办高校举办者变更的流程

规范举办者变更的事前、事中和事后监管环节和流程,遵守教育上位法和相关法律法规,正视分类管理和选择过渡期的实际状况。一是严格举办者变更前的资质审核。明确举办者变更主体是现有举办者,同时核实拟任举办者实际情况,对不同拟任者分类进行事前审核(含强制变更),按照行政审批事项做好申请、公示和审批。二是建立举办者变更中的负面清单。按照举办者变更受理清单,严格审核举办者变更材料的合法性,加大对变更学校的财务清算报告、变更协议、理事会(董事会)决议等材料审核。甄别举办者变更潜在的风险事项,避免出现变更审批风险。三是健全举办者变更后的风险处理机制。对发现以不合规手段进行举办者变更获得举办权的自然人和社会组织,要在公众媒体公开发布予以撤销变更公告,还要对相关当事人给予追责处理。

(三)加大关联方交易的市场联合监管

“关联交易”是公司治理领域的显性问题,通常指基于关联关系而发生的交易行为,其构成要素是关联主体和关联交易安排的存在^[15]。加强关联方交易协同监管有助于规范关联交易的合法性。一是建立民办高校财务风险防范制度。明确非营利性民办高校和营利性民办高校的会计制度,建立民办高校财务风险监管制度,加强财务风险监测与评估,减少或防范财务风险而造成的办学风险。二是依法落实民办高校法人财产权。主管部门要解决制约民办高校法人财产权落实的阻力问题,在过渡期内,限定时效监督举办者把资产过户到学校名下。教育部门要联合民政、银监、公安、市场监管等相关部门,重点做好举办者变更的资金交易审查。加强境外上市的规范性审查,避免此类高校通过VIE架构运作的各种灰色“关联交易”^[16]。三是构建企业投资教育风险预警机制。联合相关监管机构,制定教育企业投资风险防范预警制度,指导民办高校建立办学风险防范机构,明确办学风险防范职责。定期对高校教育投资、举办者变更等重大问题进行风险评估,提出合规性建议和意见,促进学校科学发展^[17]。

(四)实施举办者变更及办学信息公开

举办者变更信息要公开接受社会、主管部门和师生等利益相关者的监督。一是公开民办高校举办者变更信息。建立民办高校公共信息发布平台,及时公开举办者变更及重要办学信息,主动接受社会监督,维护利益相关者的权益。二是公开民办高校办学章程。指导分类管理后各类民办高校修改办学章程,教育主管部门要加大对章程的核定备案与公开,学校主动接受社会监督。三是公开民办高校年度财务状况,打造民办高校良好的社会公信力。

(五)完善举办者变更属地监管机制

民办高校举办者变更管理工作涉及面广,推动多部门联动协同监管才能减少风险发生,维护教育和社会公平。一是落实国务院民办教育工作部际联席会议制度。按照十四部委职责分工,由教育部牵头,制定国家鼓励扶持民办教育发展的政策,开展对制约民办高校举办者变更等问题立项研究,推动促进民办高校举办者变更和高质量发展的制度设计。二是完善民办高校属地监管制

度。构建风险防范与联合执法机制是政府规制监管的刚性举措^[18]。各省域要在国家政策指导下,结合本地实际,制定和完善区域性民办高校属地管理制度,在区域内成立多部门协同管理、联合督查执法机制,加强对民办高校举办者变更等工作的协同审批和督导评价。三是健全民办高校举办者变更后综合评估制度。省级主管部门委托社会第三方机构制定民办高校办学综合评估指标体系,重点围绕依法办学、教育质量、财务运营、办学风险等方面定期开展综合评估,评估结果作为政府对民办高校政策支持和奖惩的重要依据。

【参考文献】

- [1]教育部政策研究与法制建设司,国务院法制办公室教科文卫法制司.民办教育促进法实施条例释义[M].北京:中国青年出版社,2004.
- [2]邬大光.我国民办教育的特殊性与基本特征[J].教育研究,2007(1):3—8.
- [3]金成,王华.经济回报、权力获得与自我实现:我国民办高校举办者办学动机探究[J].教育发展研究,2016(21):64—66.
- [4]文东茅.走向公共教育:教育民营化的超越[M].北京:北京大学出版社,2011:55.
- [5]阎凤桥,林静.商业性的市民社会:一种阐释中国民办高等教育特征的视角[J].教育研究,2012(4):57—63.
- [6]王一涛.民办高校的内部治理与国家监管——基于举办者的视角[M].北京:中国社会科学出版社,2019:279.
- [7]周红卫,王彦玮.民办高校举办者变更与控制权私利[J].中国第三部门研究,2012(1):95—101.
- [8]王一涛.我国民办高校创办者群体特征及其政策启示[J].高等教育研究,2014(10):57.
- [9]王一涛.民办高校产权:概念的阐释及分析框架的构建[J].现代教育科学,2010(7):34—35.
- [10]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(20):16—20.
- [11]文川,莫秀全,江雪珍.民办高校发展与法律风险控制[M].昆明:云南大学出版社,2018:366.
- [12]钟秉林,周海涛,景安磊,等.民办高校集团化办学的发展态势、利弊分析及治理路径[J].中国高教研究,2020(2):30—31.
- [13]乐琦,蓝海林.并购后控制与并购绩效的关系研究:基于合法性调节效应[J].管理学报,2012(2):230.
- [14]周红卫.民办高校控制权私利来源途径和方式的案例研究[J].中国高教研究,2012(4):20—24.
- [15]董圣足.民办学校“关联交易”的规制与自治[J].复旦教育论坛,2018(4):30—31.
- [16]潘奇,董圣足.VIE架构在教育领域的应用、问题及其对策[J].教育发展研究,2018(5):17—22.
- [17]王磊,王一涛.民办高校上市融资的现状、问题及对策[J].复旦教育论坛,2019(2):17—22.
- [18]刘亮军.非营利民办高校政府监管的“善治”选择[J].高教探索,2019(11):87—88.

基金项目:2018年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“非营利性民办高校的风险防范与政府监管研究”(18YJC880053);2019年江苏高校哲学社会科学研究重大项目“多元博弈视角下江苏省独立学院转设困境及对策研究”(2019SJZDA087)。

Alteration of Sponsors of Private Colleges and Universities: Inducement, Influence and Regulation

Liu Liangjun, Wang Yitao

Abstract: Since private colleges and universities have entered the transitional period of classified management, the frequent change of sponsors has become one of the issues of constant concern from all walks of life. Based on the realistic foundation and school running motivation of private university sponsors, this paper analyzes the characteristics, inducement and influence of the problems caused by the sponsor alteration from the perspective of the sponsors' school running and the government regulation, and clarifies that the alteration of private university sponsors is mostly due to "private interest of school control". At present, it is the governments responsibility to promote the construction of governance system and governance capacity of private higher education. To effectively promote the healthy development of private colleges and universities, the government should establish a new mechanism of sponsor change procedures, strengthen collaborative supervision and give full play to territorial governance, and constantly standardize the work of sponsor change in private colleges and universities.

Key words: private universities; sponsor alteration; government supervision

(责任编辑 沈广斌 刘梦青)