

民办高校退出法律机制研究

杨彬权, 宋世娟

(西北政法大学, 陕西 西安 710122)

摘要: 民办高校是我国高等教育事业发展的重要增长点和促进高校竞争体制改革的重要力量。近年来受到少子化、竞争加剧、高成本经营和全球化等内外因素的影响,部分民办高校经营不善、难以为继,面临破产和退出。民办高校的退出不仅事关举办者、投资者利益之得失,而且关系到学生和教职员工合法权益之保障,因此建构一套科学完善的民办高校退出法律机制实属必要。民办高校退出法律机制之建构应该就建立和完善财务风险管控机制、建立经营预警机制、强化合并诱因机制、确立重整再生机制、构建清算与接管机制、完善利益相关者权益保障机制等内容进行重点规制,从而有效预防民办高校退出和使民办高校安全退出。

关键词: 民办高校; 高等教育; 《民办教育促进法》; 退出机制; 权益保障

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2021)11-0090-06

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2021.11.016

民办高校的兴起虽然为我国的高等教育事业的发展和繁荣作出了重大的贡献,但也遇到了退出教育市场之危机。尽管部分民办高校退出高等教育领域是市场优胜劣汰规律的必然结果,但不论是“政府或社会大众都不愿见到大学退出,因为退出不但代表高等教育政策、人口政策等诸多政策需要大幅反思与调整外,现实上更涉及了学生的受教权与教职员劳动权及生计问题。特别是一旦退出的大学数量在短时间暴增时,相对的社会冲击层面也必然扩大”^[1]。因此建构一套安全高效的民办高校退出法律机制,预防或确保民办高校安全退出,实属迫切。

一、我国民办高校退出的现状

民办高校退出,即指对于陷入困境或经营失败的民办高校因特定事项主动或被动退出民办教育市场,或者部分民办高校基于发展需要采用合并、并购重组等形式,致使一方或双方退出民办教育市场所适用的一系列规则和程序^[2]。在国内,民办高校在1996年达到1219所^[3],但进入20世纪90年代后期,尽管从总体上看我国民办高校仍呈平稳上升的态势,但已有超过半数的学校停办或无法查询,有过一成的学校被其他机构兼并,基本正常运行的学校居然不足总数的四成^[4]。全国有多个省份存在民办高校倒闭现象,而且越是民办高校较多、发展态势相对较好的省市,倒闭退出现象越严重。1995年,中国民办高校的发源地陕西省拥有民办高校101所,然而到2006年,民办高校只剩下45所,仅10年时

间,民办高校就砍掉了一半^[5]。

随着少子化、教育需求下降和全球化等内外因素的影响,以及巨大的投资办学风险和资本市场风险,部分营利性民办高校的退出也就成为必然^[6]。早期的民办高校由于规模小、人数少,其退出教育市场对国家与社会的冲击和影响有限,然而经过多年风雨,最终存活下来的民办高校相对来说具有较强的竞争力,这些大型的民办高校如果退出高等教育市场,对国家和社会的冲击无疑是巨大的,影响也是旷日持久的。国家应该积极形塑法律机制,适度介入民办高校,让民办高校“不退出”或“安全退出”,以切实保障在校师生和投资者的合法利益。

二、民办高校退出机制的类型化及法律规范体系

(一) 民办高校退出机制的类型化

1. 营利性民办高校退出机制

营利性民办高校的举办者可以取得办学收益,其类似于按照现代股份公司模式建立起来的具有自主性与公共性的教育公司。在构建退出机制时,营利性民办高校及非营利性民办高校大同小异。二者退出方式相同,都具有分立、合并、终止等多种方式。对于营利性民办高校,政府扶持力度较大,民办高校市场化程度较高,一般按照《公司法》《企业破产法》规定的程序退出。

2. 非营利性民办高校退出机制

收稿日期: 2021-03-07

基金项目: 2019年度陕西高等教育教学改革研究重点项目“陕西省属本科院校校教学督导制度建设研究”(编号:19BZ038)的阶段性成果。

作者简介: 杨彬权(通讯作者),西北政法大学法治陕西建设协同创新中心研究员,教育部政策法规司、西北政法大学共建教育立法研究基地研究员,法学博士,研究方向:行政法学与地方法治化建设;宋世娟,西北政法大学行政法学院,研究方向:行政法学与地方法治化建设。

非营利性民办高校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学。对于非营利性民办高校,政府扶持力度较小,市场化程度相对较低,《民办学校分类登记实施细则》(教发〔2016〕19号)将非营利性民办高校按照登记机关不同又分为民办非企业单位及事业单位,退出时对于商事法律规范适用较少,更多适用政策性退出,故其退出机制尚不完全等同于营利性民办高校的退出机制。

3. 独立学院退出机制

独立学院作为我国高等教育办学体制创新的产物,是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^[7]。从政策规定来看,在中央制度定位上将独立学院纳入民办高校中予以管理,但随着教育管理和学校发展实践的不断深入,独立学院陷入了公办、民办“两不靠”的尴尬境地^[8]。2018年修正的《民办教育促进法》第十九条规定,民办高校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办高校,但《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》第七条规定,公办高校不得举办或者参与举办营利性民办高校,因此独立学院只能选择登记为非营利性民办高校或在转设为普通民办本科高校后拥有选择权,而当下较高的转设“门槛”则导致众多独立学院转设失败进而退出市场。故基于我国当下社会现实,独立学院退出机制应当是不同于上述两种的第三种退出法律机制。

尽管本文将民办高校退出机制类型化为上述三种具体类型,但由于我国营利性民办高校在整个民办高校中占比较大,一般采取市场化运作方式,退出机制较为复杂,具有一定的代表性。另外,独立学院也逐渐与母体脱钩转为普通民办高校,因此,本文主要以营利性民办高校的退出法律机制为研究对象,从而为其他类型的民办高校的退出机制构建提供制度样本和范例。

(二) 民办高校退出的法律规范体系

我国到目前为止还未出台专门规定民办高校退出的法律法规,仅有的依据散见于其他法律法规的个别条款及一些政策性文件。

细究来说,营利性民办高校退出适用的法律依据主要包括《民办教育促进法》第八章关于分立、合并、终止及财务清算等的规定以及第九章“法律责任”中被动退出的适用情形;《教育法》第九章“法律责任”中关于撤销招生资格、吊销办学许可证等被动退出的适用情形;《公司法》第九章“公司合并、分立、增资、减资”以及第十章“公司解散和清算”的规定;《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的规定(二)》中关于公司解散和清算相关的法律规定;营利性民办高校由于破产原因退出市场时还需依据《企业破产法》中有关企业破产的规定^[9]。

行政法规依据主要有《民办教育促进法实施条例》第七章“法律责任”中关于被动退出的具体情形;《公司登记管理条例》第六章“注销登记”、第八章“登记程序”中关于公司注销及变更登记的规定;第十章“法律责任”中关于“吊销营业执照”等违法情形的规定;《企业法人登记管理条例》中关于企业法人变更登记和注销登记的规定;《民办非企业单位登记管理暂行条例》第十六条关于民办非企业单位注销登记及第二十五条撤销登记的规定;《事业单位登记管理暂行条例》第十三条及第十九条关于事业单位撤销登记的规定。

规章依据主要有《民办学校分类登记实施细则》(教发〔2016〕19号)第四章“事项变更和注销登记”中关于办理相关手续审批单位的规定;《营利性民办学校监督管理实施细则》(教发〔2016〕20号)关于营利性民办高校变更与终止的规定;《事业单位登记管理暂行条例实施细则》(中央编办发〔2014〕4号)第五章“变更登记”及第六章“注销登记”的有关规定;独立学院退出的有关规定主要集中于《独立学院设置与管理办法》(教育部26号令)中。

除了上述主要法律、行政法规、规章依据以外,民办高校退出适用的其他法律规范依据还包括《公司法解释(二)》关于公司解散和清算法律适用问题的规定以及《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》(国发〔2016〕81号)第10条关于营利性民办高校终止的规定^[10]。

三、我国民办高校退出法律机制的困境

(一) 民办高校退出法律机制的价值取向不当

我国民办高校退出机制除了不科学、不完善以外,更重要的是价值取向差错。在美国和日本,私立大学退出机制的价值取向更强调破产重建,通过鼓励私立大学合并重建来化解学校的内部矛盾及社会矛盾。而在我国,民办高校退出机制的价值取向主要是“退出”取向,而非鼓励“重建”。由此导致我国的民办教育法律制度对重整再生与破产等关键问题没有明确规定,造成重“关闭终止”、轻“再生与破产”程序的怪现象,将民办高校倒闭后的学生就学和教职工安排等社会难题都抛给了政府。“以退出为主要倾向的退出价值取向,往往将矛盾和问题推给了政府,使政府不得不在停办或撤销民办高校的同时,收拾这些民办高校留下的残局,这不仅增加了政府的负担,增加了政策成本,而且不稳定因素依然存在,只不过是学校转嫁给了政府而已”^[11]。

(二) 民办高校退出法律机制中国家担保责任缺失

我国《民办教育促进法》第五十七条规定,民办学校在终止时应当妥善安置在校学生;在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。由此可见,《民办教育促进法》并没有将安置学生和教职员工的职责

赋予行政审批机关,这有悖于教育行政任务民营化后,国家承担担保责任之理念。所谓“国家担保责任”是指行政任务民营化后,国家仍需承担确保公益能够实现和不受侵害的责任^[12]。创办民办高校是民间组织参与国家教育事业的一种公益性活动。公益性的事业本应由政府来做,若政府无力承担,民间组织可代理政府部门去做,但政府基于国家担保责任,有义务确保公共利益之实现。此外,法律规范对于重要的退出机制存在法律缺位,例如,我国缺乏民办高校退出的事前预警机制、再接管机制等规定。

(三) 民办高校退出法律机制僵化与狭隘

民办高校退出法律机制僵化与狭隘主要表现在其一直沿用民法学思维,将营利性民办高校的退出机制按照私法的思维进行设计,对公共利益考虑不足。例如,根据我国《民办教育促进法》第十九条、第五十九条规定,对民办高校的财产按照下列顺序清偿:应退受教育者学费、杂费和其他费用;应发教职工的工资及应缴纳的社会保险费用;偿还其他债务。营利性民办高校清偿上述债务后的剩余财产,依照公司法的有关规定处理。对学生来说,其想要的是继续上学,完成学业;对教师来说,是继续从事相对稳定的教职工作。再如,《民办教育促进法》第五十八条规定,民办高校自己要求终止的,由民办高校组织清算。该条文将民办高校等同于一般的商业公司,实行清算自治,缺乏监督,不利于公益保护。

(四) 民办高校退出程序不健全、不清晰

我国民办高校退出方式种类多样,但相关法律法规并不健全,对于民办高校退出的方式并未进行系统分类,对退出标准及程序规定也较为简单。例如,《民办教育促进法》只是将分立、合并及终止予以简单列举,并未涉及具体每种情形的适用规则,而且现有规定仍存在不明晰之处,如民办高校在退出市场时需进行财务清算,但在学校董事会报请学校批准时,对于“是先清算后报申请,还是先报申请后清算”的相关规定存在歧义^[13]。对于民办高校退出市场能否直接适用破产程序,现有法律法规也并未作出明确规定,虽然在实践中一些案件已经适用破产程序,但法律法规与实践应用的割裂不可避免地会影响社会公平;2018年《民办教育促进法》修订后,新《民办教育促进法实施条例》至今仍未出台,“公私之间”的独立学院性质仍未落地,大量独立学院不知何去何从,退出市场又因退出机制不完善而使举办者及广大师生权益无法保障。

四、民办高校退出法律机制之建构

(一) 建立和完善财务风险管控机制

1. 加强对民办高校财务预算的审计监督

民办高校预算是民办高校进行经济活动的依据,预算管理的好坏直接影响到高校的财务状况和持续发展能力^[14]。

由于民办高校应该每年要编制财务预算方案,并要接受国家审计机关的审计监督,因此,应该在《民办教育促进法》或《预算法》修法过程中规定民办高校应该制订财务预算方案,该财务预算方案应当经校董事会通过,并报教育行政部门备案。同时,为了加强对预算情况的执行监督,建议将我国《审计法》的规范对象扩大到所有提供公共服务的民办单位,并明确审计机关应该重点对民办高校资金使用的合法性和效能性进行审计监督。

2. 有效转移财务风险

民办高校可依据《保险法》之规定,通过购买财产险的方式将财产损失风险转移给保险公司承担,也可以通过提高学生质量、设立新专业等手段,提高学生在就业市场上的竞争力,以降低不能实现预期收益的财务风险。民办高校还可以通过建立风险控制系统等方式降低财务风险。

3. 设立内部监管机构,实行自我监督

民办教育立法督促民办高校设立督察员或督察小组,其职责主要是对民办高校的各项重要财务收支情况的合法性和效能性进行监督,确保所收取费用主要用于教学活动、改善办学条件和保障教职工待遇,如有违反财务管理和预算管理的重大情况应及时向教育行政主管部门反映。民办高校每一个会计年度都要向家长和社会公布学校财务预算和收支状况。对于设立督察员或督察小组的民办高校,教育行政主管部门可以给予税收、资金等方面的优惠措施。

4. 立法要对高管人员的权力进行必要的限制

当民办高校的董事会、董事长、校长或高管人员违反法令或学校章程,明显严重影响民办高校财务的平衡与正常运作时,民办教育立法要赋予教育行政主管部门有权通知相关机关禁止上述人员所有的财产移转、交付或设定他项权利,在情况特别严重时,可以建议公安机关限制民办高校的董事长、理事长、校长等相关人员出入境。

(二) 建立经营预警机制

大学经营预警框架是建构退场机制的重要部分,由于大学组织与业务特殊,经营预警制度跨越的年限较长,除了一般债权以外,学生就学与教职员就业权益的影响面有别于一般企业,因此,建构大学经营预警框架有其迫切性^[15]。我国可借鉴日本私立学校“振兴·共济事业团”的预警制度框架。具体而言,可以根据民办高校的现金流量、外部负债、清偿比率、收支差额、招生人数多少、师资力量、教学质量、就业状况等指标来判断民办高校的经营状态。可将民办高校经营状态分为“正常状态”(绿色区域)、“经营困难状态”(黄色警戒区)、“重整再生困难状态”(红色警戒区)与“破产状态”等四个阶段,并明确各阶段学校和政府的责任范围以及可协助的事项。民办高校如果进入“黄色警戒区”,就要开源节流,调整政策和管理模式,政府协助制订改善计划、提出指导建议、

提供经营人才和高校合并信息、加大调查和监督等;如果进入“红色警戒区”,高校除了要面对“民事再生”或“停止招生”等退出方式的抉择以外,教育行政部门还要提出债务整顿方式、商议民办高校接管事项、排除不适当的资助者等协助退出措施;如进入破产状态,民办高校需要通过协助转学、安排教职工等方式来维护学生和教职工的合法权益,政府部门提供金钱资助、学生转学及教职工转岗协助、管理学籍资料、破产财务管理人辅佐等服务。

另外,政府主管部门可以向民办高校提供“财务比率检查”与“管理营运检查”自我检查表,主要包括“收支差额比率”“人事费比率”“教学研究活动收支差额比率”“公积金提存率”“流动比率”等二级或三级评估指标,评估结果需与前3-5年的改善程度进行比较,以综合判断民办高校经营状态。另外,民办高校的自我鉴定及评估结果需向社会公开。

(三) 强化合并诱因机制

《日本私立学校法》对民办学校的合并程序、合并后的权利与义务以及合并生效期等进行了详细规定。我国《民办教育促进法》第五十三条对民办高校的合并也进行了规定,但该规定过于简单,缺乏合并之诱因。

由于民办高校合并将损害投资创办者的切身利益,因此,其一般不希望民办高校合并。从我国民办高校发展历程来看,合并案例也并不多,因此,要想通过民办高校合并以实现公共利益之保障,需要设置有效的诱因。学校董事是民办高校合并与否的决策者与执行者,应鼓励民办高校的创办人、投资办学的且未担任合并后高校的董事,将其最近五年投资总额的一定比例作为当年度起三年内个人申报所得税的列举扣除额或营利事业的费用或损失,以此诱因增加合并意愿。如果是吸收合并致使学校法人消灭的,可约定于存续民办高校董事总额之一定比例,由被吸收民办高校的创办人、投资的董事担任;如果是新设合并,应该在合并协议中约定合并后的民办高校董事会中董事占有名额。如果消灭之民办高校创办人、投资者之董事没有担任合并后的民办高校董事会的董事者,可以其最近三至五年投资总额的一定百分比作为当年度起五年内的个人申报所得税的列举扣除额或营利事业之费用或损失。此外,合并后的民办高校可以获得国家的免息贷款、补贴等政府资助,在必要时可以增加民办高校的招生名额。

总之,民办高校合并不仅可以避免民办高校的“自杀式”退出,而且在合并过程中所产生的“大学制度创新效应”;不仅在微观上将改变合并重组高校的价值,提高我国民办教育资源的配置效率,避免资源浪费,减少不稳定因素,而且将在宏观上改变民办高等教育的结构、布局、质量、发展速度甚至发展轨迹^[16]。因此,应该在立法上强化民办高校的合并诱因,完善合并程序,明确合并效力,避免民办高校“自杀式”退

出对学生和社会造成的巨大冲击和震荡。

(四) 确立重整再生机制

重整再生机制本属于民事诉讼法上为中小企业所设立的再建型的退出机制。重整再生机制的目标就是帮助经济上陷入困境的债务人以及那些与债务人有关的人都参与到程序中来,尤其是有担保的债权人,共同策划,使债务人能够东山再起,免于破产清算之制度^[17]。在适用重整再生程序后,民办高校相关业务可以继续,因此既可以保护学生与教职工权益,也可维持学校的正常教学秩序。

根据我国《民办教育促进法》的规定,民办高校是公益性事业。公益性事业如遇经营不善,陷入营运困境,直接予以关闭、停办、清算并非上策。“合并、停办及清算”并非校内的调整,而是整个学校关闭,可能引发校方、师生及家长的反对,当初教育部开放高等教育市场鼓励民间兴学,在公私立大学竞争条件不足的情况下,归咎于民办高校经营不善,并要求退场,似乎有不义之处,因此在制订相关退场机制方案前,宜进行民办高校辅导计划,先让民办高校能有改善的机会^[18]。

即使没有破产原因,只要经济陷入困境,民办高校即可决定向教育行政主管部门申请重整再生程序。在申请开始重整再生程序时,根据其他保全措施不能充分实现重整再生程序目的并认为有特别情形的,教育行政主管部门或人民法院根据利害关系人的申请或依职权,在决定受理重整再生程序的申请之前,发布命令禁止所有再生债权人对重整再生民办高校的所有资产进行强制执行。为了灵活利用现在的经营者的经营能力及其信用,在重整再生程序开始后,还由重整再生民办高校继续执行业务及管理处分财产。重整再生计划方案可以在重整再生程序开始后、重整再生债权的申报期间届满前或法院确定的期间内提出。为了确保重整再生计划方案的实施,重整再生计划中确认的权利具有直接的执行力。为了保护重整再生债权人的合法权益,在必要的情况下,可以选出对重整再生民办高校的行为具有同意权限的多名监督委员,成立重整再生程序监督委员会,确保重整再生方案合法、合规、合约实施。民办高校重整再生机制应该在教育行政主管部门的监督和指挥下进行,期限届满达不到重整再生要求的或者财务、经营状况继续恶化,应该终止重整再生程序,进行清算和国家接管。

(五) 构建清算与接管机制

1. 构建清算机制

民办高校清算,是指民办高校为了终结现存的法律关系、处理其剩余财产、安置学生和教职员工,使之归于消灭而进行的一个法律程序。根据清算原因不同,民办高校的清算大概可以分为三类:第一类是自我清算,民办高校自己要求终止的,由民办高校组织清算;第二类是行政机关清算,指民

办高校因为违法被审批机关依法撤销办学许可证的,由审批机关组织清算;第三类是司法机关清算,即民办高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。对于这三种清算,本文认为都必须有教育行政主管部门的参与,其目的是要监督民办高校的清算依法依规进行,重点是确保在学学生和教职员工的合法权益。

民办高校清算主要指高校财产的清算。财产清算主要涉及债务优先受偿的问题。根据《民办教育促进法》的规定,民办高校的财产应该优先退还受教育者学费、杂费和其他费用,再支付应发教职员工的工资及应缴纳的社会保险费用,最后偿还其他债务。无论何种清算,“对民办高校清偿债务后的剩余财产的处理,既要考虑到民办高等教育是社会公益性事业,要符合社会公共利益,也要从有利于鼓励社会力量出资举办民办高校的角度出发,充分考虑民办高校出资人的利益。因此,在处理时既不能全部充公,也不能全部归举办者所有,要具体问题具体分析,区分民办高校中不同资金来源的性质,依据不同的法律分别加以处理”^[19]。

2. 构建接管机制

所谓接管,就是接收和管理。一般是指行政接管。行政接管是政府针对关系国民经济、公共服务、民生保障的特定行业,为防止由于企业经营困难而导致的公共危机而对其实施接收和管理的一种干预性监管措施^[20]。我国的行政接管主要发生在市政公用事业和金融监管领域,接管的最终目的是为了确保公共利益的持续不中断供给。正是由于行政接管具有担保公共利益持续不中断供给的功能,本文认为,为了减少民办高校倒闭退出对公益的冲击,我国应在民办高等教育领域确立行政接管机制,即由国家教育行政部门最终采取各种手段接管民办高校,以确保学生和教职员工的合法权益。

具体而言,我国民办高校的接管可采取“两阶段”的接管机制,即由债权人或利害关系人先期进行的民事接管和后续的行政接管。第一阶段,当民办高校无力经营时,先由民办高校的债权人或相关利害关系人进行接管,通过股权或资产的购买、托管经营等手段使被接管民办高校迅速摆脱困境,转入正轨。第二阶段,当无人接管或债权人、利害关系人的先期接管效果不明显或达不到预期作用时,可实行政接管。行政接管分为两种情况,即临时接管和永久接管。临时接管指政府暂时接手民办高校,等到情况好转后再转由举办者进行管理经营,政府临时接管民办高校后既可以自己经营,也可以委托其他教育机构经营;永久接管就是政府采取直接购买等方式将民办高校直接变为公有或者将其转化为其他事业。例如,江苏培尔学院的投资主体是我国台湾地区培尔教育机构(占60%)和江苏联通集团公司(占40%)。由于投资方无力承担巨额亏损,2003年年底,我国台湾地区投

资者向江阴市政府提出撤资,希望江阴市政府接收残局。最后,江阴市政府付给我国台湾地区的投资者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^[21]。另外,政府也可以用事先设立的基金购买民办高校的校产,将校舍等财产活化为敬老院、社会住宅、文化教育场所等,然后再以这些资金收入解决教师工资、学生学费及学校负债等问题,如有资金剩余则回归基金库。

(六) 完善利益相关者权益保障机制

1. 保护出资人合法权益

民办高校出资人既包括国家机构以外的社会组织及个人,也包括独立学院出资人中的普通高校。民办高校退场首先较难处置的是校产和校地的问题。要想解决这一难题,除了上述由政府事先设立的基金购买以外,还可借鉴日本文科科学省的辅助金制度,即在政府财政中设立“民办高校辅助基金”,当民办高校初显资金周转状况不良时,可向政府申请贷款,而政府则依据其征信状态、经营状况、招生规模等来确定是否批准以及批准金额的多少。当然此种做法需立法跟进,予以规范。也可借鉴我国台湾地区的经验,允许出资人将所捐赠的校产等转变用作其他公益目的,转型后并不将原民办高校董事会人员更换,而是继续保留,以保障出资人权益最大化,但对于主观上存在故意或重大过失而致使民办高校经营状况严重不良或导致民办高校退出市场的出资人,则在允许其保留原有出资或股份的前提下,剥夺其对高校的决策权与管理权。

2. 高级行政管理人员妥善安置

校长等高级行政管理人员是民办高校决策的具体执行人。在民办高校退出过程中,如果其权益无法得到保护,则会给退场工作带来很大阻力。对于新设分立和新设合并的情形,在原民办高校退出后,原高校高级行政管理人员可于新民办高校原职位或同等待遇职位任职;派生分立和吸收合并的,上述人员可在原岗位上继续任职;在原民办高校终止办学时,需对高级行政管理人员应发工资及应缴纳的社会保险费用及时清偿,协助其转入其他单位以原职位或同等待遇职位继续任职,若无法满足职位待遇要求,原民办高校需予以补偿。若高级行政管理人员存在管理不当等情形直接或间接导致民办高校退出市场的,则不能适用上述管理办法,可依据其不当行为降低其进入新单位的薪资待遇。

3. 维护教职工合法权益

对于退出民办高校的教职工来讲,一个可继续长期从事的教职工作是其最大的需求。我国可借鉴日本私立学校“振兴·共济事业团”的经验,原民办高校有责任协助所聘用教师转入其他教学单位继续任职或协助其转业,政府及其相关人社部门可协助建立人才资料库,解决教职工失业问题。需

特别说明的是,对于独立学院这一特殊主体,由于其设立时便依托母体高校的专业办学优势,与母体高校天然地存在管理制度、教学方式等方面的连接点。因此,可建立经由母体高校考核、独立学院的教师符合一定条件后可直接转入或经培训后转入母体高校的制度。若独立学院教师无法满足条件,可由独立学院协助解决就业问题。

4. 保障学生继续教育权

我国《民办教育促进法》等相关法律法规规范尽管规定了“民办学校终止时,应当妥善安置在校学生”以及对于学生学杂费、其他费用的退还,但并未具体规定如何操作,而且无法保障学生受教育的质量。对此,可借鉴美国、日本等国家建立学分互认制度,将即将退出市场的民办高校学生安排至教学质量评估工作不低于原民办高校教学质量的高校继续学习,相关转学手续由当地教育部门及学生所在原民办高校办理,在转学过程中产生的费用由原民办高校承担。当独立学院退出时,已取得一定学分但尚未完成学业的学生转入母体高校中继续学习,并在学生完成学业后,为学生签发原独立学院的毕业证书。

参考文献:

- [1][15]杨武勋,林思敏.日本私立大学退场机制现状之探讨[J].高等教育,2017(1):36-52.
- [2][13]张利国.民办学校退出机制:概念、特征及其内在归因[J].浙江树人大学学报,2017(2):19-22.
- [3][19]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):47-52.
- [4]忧思民办教育的“生死时速”[J].中国西部科技,2004(3):19.
- [5]黄博,孙海华.退出机制助陕西民办高校壮大[N].中国青年报,2006-05-29(8).
- [6][11][16]卢彩晨.危机与转机:从民办高校倒闭看民办高等教育发展[M].广州:广东高等教育出版社,2009:196-202,210.
- [7]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(3):64.
- [8]钟秉林,周海涛.独立学院发展再审视[J].教育研究,2019(4):86.
- [9][10]余中根.分类管理背景下民办学校退出的法律规制研究[J].中国人民大学教育学报,2017(6):52-52.
- [12]杨彬权.国家担保责任:担保内容、理论基础与类型化[J].行政法学研究,2017(1):76.
- [14]徐晓俊.浅谈民办高校财务风险及防范[J].商品与质量,2011(6):94.
- [17]付翠英.一部振兴经济的法律:日本民事再生法介说[J].法律适用,2003(5):71.
- [18]林本炫.我国私立大学的设立、经营和合并问题[J].教育与社会研究,2006(10):85.
- [20]应松年.当代中国行政法[M].北京:人民出版社,2018:2083.
- [21]陈秋萍.民办普通高校终极的政策思考——从江苏培尔职业技术学院停办(招)说起[J].高教探索,2005(3):4.

Legal Mechanism of Private Universities' Withdrawal

YANG Bin - quan , SONG Shi - juan

(Northwest University of Political Science and Law , Xi' an 710122 , China)

Abstract: Private universities are an important point for the development of higher education in China and an important force to promote the reform of the competition system of institutions of higher learning. However, in recent years, affected by internal and external factors, such as fewer children, intensified competition, high-cost management and globalization, some private universities have suffered from poor management and unsustainable development, and are facing bankruptcy and withdrawing. But the withdrawal of private universities is not only related to the gains and losses of the interests of the organizers and investors, but also related to the protection of the legitimate rights and interests of students and faculty. Therefore, it is necessary to construct a scientific and perfect withdrawal legal mechanism of private universities. The construction of the withdrawal legal mechanism of private universities should focus on the financial risk control mechanism, business early warning mechanism, strengthening the merger incentive mechanism, restructuring mechanism and bankruptcy takeover mechanism, and improving the protection mechanism of the rights and interests of stakeholders, so as to effectively prevent the exit and make the safe exit of private universities.

Key words: private universities; higher education; “Private Education Promotion Law”; the exit of legal mechanism; rights protection