

试看新型公办大学福耀科技大学如何乘风破浪

根据媒体报道，2020年5月2日，全国第一也是唯一经由国务院审批、以金融资产（股票）创办的全国性非公募基金会河仁慈善基金会，官方宣布“基金会计划总投资100亿元投入筹建‘福耀科技大学’，共同探索新型公办大学办学模式。河仁慈善基金会作为学校的举办者，为学校的建设和发展提供持续的经费支持和保障，负责决定学校董事会人数及人员构成，聘任学校董事会成员，监督学校依约使用举办者投入的财产”。¹我们对此高度关注，同时也在思考，在目前法律法规环境下，如何理解“新型公办大学”办学模式？该等办学模式可能会在哪些方面推陈出新？又将可能在现行体制下需要解决哪些难题？

一、我们所理解的公办大学

（一）公办大学的界定

公办大学（Public Universities）即公立大学，但是包括《教育法》《高等教育法》在内的法律法规均未对公办大学进行明确的定义。一般而言，“公办”相对应的概念为“民办”，是“公”与“私”的区别。为此，我们简要分析一下两组概念。

1、公办大学与民办大学

所谓“民办大学”，顾名思义指的是“民办高等学校”。据研究，新中国历史上最早关于“民办高等学校”的法律规定可以追溯至国家教育委员会制定的《民办高等学校设置暂行规定》（1993年8月17日制定，2010年12月13日失效），这也是第一次以部门规章的形式对“民办高等学校”进行定义，根据该规定第二条，“本规定所称民办高等学校，系指除国家机关和国有企事业单位以外的各种社会组织以及公民个人，

自筹资金，依照本规定设立的实施高等学历教育的教育机构。”以此定义，我们可以看出，民办高等学校至少有三个特征：（1）开办主体是除国家机关和国有企事业单位以外的各种社会组织以及公民个人；（2）资金来源系自筹资金；（3）教育内容是实施高等学历教育。

但是，根据全国人大常委会2016年11月7日发布的《民办教育促进法》（以下简称“新《民促法》”）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”，民办学校的特征是：（1）开办主体是国家机构以外的社会组织或者个人；（2）资金来源系利用非国家财政性经费。

由此明显可以看出，现行有效的新《民促法》与已经失效的《民办高等学校设置暂行规定》相比，有两点不同：（1）开办主体有扩增，且不论“国家机构”与“国家机关”有何区别，至少“国有企事业单位”开办的学校应属于民办学校；（2）资金来源有扩增，不一定非要自筹资金，只要是来自于非国家财政性经费都可以纳入民办范畴。

鉴于前述，我们认为“民办大学”应定义为：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，面向社会设立的实施高等学历教育的教育机构。同时，按照该定义，国家机构举办的教育机构应为公办学校，国家机构以外的社会组织（例如国有企业、事业单位）利用国家财政性经费举办的教育机构也应为公办教育机构。如此一来，“公办大学”应定义为：国家机构举办的高等教育机构或其他组织利用国家财政性经费举办的高等教育机构。

¹ 访问链接：
<http://www.hcf.org.cn/detail?id=221&newsId=1616980461087&infoType=2&nameId=0>

2、 公办大学与事业单位

实践中公办大学基本上均登记为事业单位法人，暂未发现例外情形。公办大学与事业单位是何种关系？《事业单位登记管理暂行条例》第二条规定“事业单位，是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织”。我国的公办大学一般都由国家机关利用国有资产举办并登记为事业单位法人。例如北京大学的举办单位为教育部，财政补助为主要的经费来源。公办大学的法人属性为事业单位法人。

通过前述两组概念，我们可以看出，“公”一般和国家机构、国有资产有关，具有公有属性。国家机关举办的教育机构应当认定的公办学校。“民”则一般和国家机构、国有资产相区别，具有私有属性。例如茅台学院系由中国贵州茅台酒厂（集团）有限责任公司举办的非营利性民办教育机构，经费来源为非财政补助。可见，举办单位和经费来源是区别公办大学和民办大学两个重要的维度。

(二) 传统公办大学的特征

1、 国家机关或其他组织利用国有资产举办

鉴于上述不难看出，传统的公办大学基本特征是由国家机关作为举办单位或其他组织利用国有资产举办。

国家机关作为举办单位的，教育部、省教育厅作为举办单位的情形最为常见，例如我们耳熟能详的“教育部直属高等院校”“省属高等院校”等。还有其他国家机关作为举办单位的例如国家卫生健康委员会作为举办单位的北京协和医学院、国家民族事务委员会举办的中央民族大学等。

其他组织利用国家财政性经费或国有资产举办公办大学的主要体现在公办高职院校，根据高职发展智库统计，目前全国由国有企业举办的公办高职院校共76所。²例如中铁国资产管理有限公司作为举办单位的哈尔滨铁道职业技术学院（经费来源于全额拨款财政补助）、北京电子控股有限责任公司作为举办单位的北京信息职业技术学院（经费来源于全额拨款财政补助）等。

2、 经费来源主要为财政补助

通过我们在事业单位在线查询的公办大学基本信息，可以发现公办大学的经费来源主要为财政补助。

《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》（国办发〔2011〕37号）规定“公益二类事业单位。即承担高等教育、非营利医疗等公益服务，可部分由市场配置资源的事业单位。”“对公益二类事业单位，财政根据单位业务特点和财务收支状况等，给予经费补助，并通过政府购买服务等方式予以支持。”该规定印证了公办大学经费的主要来源。除财政补助以外，公办大学的经费来源还包括提供教育教学的事业性收入和科研事业收入、经营收入、捐赠收入、投资收益等，但均不是主要的经费来源。

3、 党委领导下的校长负责制

公办大学内部管理体制实行党委领导下的校长负责制，《高等教育法》第三十九条规定“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权，其领导职责主要是：执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向，领导学校的思想政治工作和德育工作，讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项，保证以培养人才为中心的各项任务的完成。”而社会力量举办的高等学校内部管理体制按照《民办教育促进法》的规定，民办大学实行的是董事会领导下的校长负责制。由此可见，公办大学和民办大学在内部管理体制存在区别。

4、 实行财务预算管理机制

根据《财政部、教育部关于印发<高等学校财务制度>的通知》（财教〔2012〕488号）的规定“高等学校实行‘统一领导、集中管理’的财务管理体制”，“国家对高等学校实行核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结转和结余按规定使用的预算管理办法”。前述财务制度适用于公办高等学校，民办高等院校可以参考适用。

² 访问链接：<http://www.zggzkk.com/redianzixun/shownews.php?id=405>

5、 资产权属为国有资产

根据《事业单位国有资产管理暂行办法》的规定“事业单位国有资产包括国家拨给事业单位的资产，事业单位按照国家规定运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产，其表现形式为流动资产、固定资产、无形资产和对外投资等。”公办大学为国家机关或其他组织利用国有资产创办的高等教育机构，其法人性质为事业单位法人，则公办大学的全部财产推定为国有资产。

(三) 福耀科技大学为何要办成公办大学的猜想

福耀科技大学定位为“新型公办大学”，这里我们认为两个地方值得探讨，一是何为“新型”，二是为何要办成公办大学？通过曹德旺董事长的有关访谈，结合我国公办大学和民办大学的办学现状，我们猜想可能有如下几点原因：

1、 学校的建设和发展离不开政府的鼎力支持，包括学校的基础设施建设、教育教学管理、教师队伍建设、财政经费保障、税收优惠等方面；

2、 基金会举办公办大学能够确保办学的公益属性，同时发挥基金会作用吸引社会各界捐赠，便于学校多渠道筹集资金。

3、 按照福耀科技大学办学宗旨，学校服务于高端制造业，既由全社会共建，又服务于全社会。设立为公办大学或许更有利于实现学校的办学宗旨。

二、 新型公办大学办学模式可能面临的问题

正如有教育界人士评论，实行基金会方式办学，不论对公办高校还是民办高校，都意义重大。曹德旺董事长在接受采访时透露，福耀科技大学的“新”主要体现在由政府加公益基金出资建立一所公办大学，实行党委领导下的董事会或者理事会负责制。学校未来也要适应董事会或者理事会的管理模式，因为只有适应了董事长或者理事会体制的管理，才会有足够的资金来支持学校的发展。第二点的“新”体现在创办资金来源于非盈利机构，没有逐利的愿望。

如果仅实现非逐利的愿望可以有多种选择，最常见的就是选择成为非营利性的民办学校即可。根据《民

法典》的规定，我国的法人分为营利法人和非营利法人，非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构。基金会可以设立非营利性民办学校，典型如2018年成立的西湖大学。基金会设立非营利性民办学校无论从法律法规层面还是政策层面均有明文的规定和支持。但基金会作为举办者设立公办大学，可能会面临如下问题。

(一) 新型公办大学基金会作为举办者的合法性问题

通过研究我们可以发现，基金会作为举办者设立公办大学尚无明文规定，这将可能导致基金会设立公办大学无法可依。

公办大学基于“公”有属性，基金会捐资办学在逻辑上难以自治地适应现行规定，基金会很显然属于《民法典》规定的非营利法人，其与公法人有着本质区别。

在我国基金会与公办大学联系紧密的为汕头大学，根据汕头大学官网介绍“汕头大学是教育部、广东省、李嘉诚基金会三方共建的省部共建大学，也是全球唯一一所由私人基金会——李嘉诚基金会持续资助的公立大学”。“学校的建设与发展一直得到著名爱国人士及国际企业家李嘉诚先生的鼎力资助，李嘉诚基金会对汕头大学的支持款超过100亿港元，并在人才、资源等方面支持学校推行多项教育改革”。拟开办的福耀科技大学与汕头大学在多方面存在相似性，包括基金会对学校发展和建设的持续性经费支持，实行党委领导下的董事会负责制。尽管基金会在汕头大学办学过程发挥着重要的作用，但汕头大学仍为国家机构举办的公办大学。

根据《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》（2021年修订）第五条第二款规定“国家鼓励以捐资、设立基金会等方式依法举办民办学校。以捐资等方式举办民办学校，无举办者的，其办学过程中的举办者权责由发起人履行”。基金会办学为新增的办学模式，目前仍处于探索实践阶段，国家鼓励基金会举办民办学校，典型如西湖大学。如果仅以基金会作为举办人，则福耀科技大学面临的是基金会举办公立学校的合法性问题。

（二）新型公办大学适用的法律规范体系

我们关注的第二个问题是新型公办大学应该适用哪些法律法规。福耀科技大学希望通过创新办学模式、创新管理体制，学习德国工匠教学精神，创新培养人才模式。但“创新”很可能面临的是现行规范体系的限制问题。

1、高等院校管理规范体系

高等院校如同小型社会，涉及行政机关、学校管理者、受教育者、师生权益、对外事务等方方面面，我国高等院校管理规范体系是以《教育法》《高等教育法》为依据，延伸出数量庞大的行政规范性文件，这其中主要包括教育行政部门的规范性文件。典型如《普通高等学校设置暂行条例》《高等学校章程制定暂行办法》《普通高等学校学生管理规定》《高等学校预防与处理学术不端行为办法》《高等学校学术委员会规程》《普通高等学校理事会规程(试行)》等。无论是公办大学还是民办大学，都在高等院校管理规范体系之下，在该等前提下，新型公办大学也应当遵守高等院校管理规范体系。

2、事业单位管理规范体系

福耀科技大学如果作为公办大学则其法人属性为事业单位。我国事业单位管理自成一套管理规范体系，包括但不限于事业单位登记管理、事业单位人事管理、事业单位资产管理、事业单位财务管理等方面。那么福耀科技大学在哪些方面必须遵守，哪些方面又可以灵活处理呢？比如福耀科技大学的老师是否享有事业单位人员编制？其工资薪酬是否由政府财政负担？等等，都是非常值得关注和提前研究的问题。

3、国有资产管理规范体系

提到事业单位法人，则会涉及到事业单位国有资产管理单位问题。首先我们提出的问题是，基金会举办的公办大学，如何界定其资产性质？根据《事业单位国有资产管理暂行办法》的规定“事业单位国有资产包括国家拨给事业单位的资产，事业单位按照国家规定运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产，其表现形式为流动资产、固定资产、无形资产和对外投资等”。传统公办高校由国家机构或国有企业举办，公办高校直接支配的全部财产均被推定为国有资产，即便非属于

国家投入或各级财政拨款所形成的财产，也属于国有资产。如果基金会作为公办大学的举办者，举办者投入的资产如何界定？该等资产如何管理和使用？这里将涉及到学校的资产管理和处置是否适用国有资产管理规范体系的问题。

（三）董事会作为决策机构合法性问题

按照建设方案，福耀科技大学创新的重要之处在于实行党委领导下的董事会或理事会负责制，然而根据《高等教育法》第三十九条规定“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。……社会力量举办的高等学校的内部管理体制按照国家有关社会力量办学的规定确定”。党委领导下的校长负责制与党委领导下的董事会负责制，还是存在本质区别的。

党委领导下的董事会负责制，校长应对董事会负责。如果董事会作为学校的决策机构，我们也要思考一下公办大学里董事会作为决策机构的合法性问题。《普通高等学校理事会规程》对理事会的定位为“本规程所称理事会，系指国家举办的普通高等学校（以下简称：高等学校）根据面向社会依法自主办学的需要，设立的由办学相关方面代表参加，支持学校发展的咨询、协商、审议与监督机构，是高等学校实现科学决策、民主监督、社会参与的重要组织形式和制度平台”，并未直接赋予理事会的决策权。当然实践案例（汕头大学）给了参考，但我们认为仍应当在法理层面解决该问题。此外，我们也关注建立党委领导下的董事会负责制，如何确定党委会与董事会的职权边界，如果确定董事会与校长的职责范围，这是建立内部管理机制的重大问题。

（四）基金会作为举办者可享有的权利

我们知道，虽然《民促法》中没有明确写明民办教育机构举办者的权利，但是参照《广东省人民政府关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见》（粤府〔2018〕36号）文中“……（十七）保障举办者权益。保障民办学校的举办者或其代表依照政策法规和学校章程规定的权限及程序参与办学和管理。保障举办者依法按章选择登记类型、日常运营管理、重大事项变更、获取劳动报酬、获得补偿或奖励等权利。”的规定，如果基金会作为民办大学的举办

者，它至少享有依照政策法规和学校章程规定的权限及程序参与学校日常运营管理、重大事项变更、获取劳动报酬、获得补偿或奖励等权利。那么，基金会作为公办大学的举办者是否还能享有上述权利？

三、新型公办大学办学模式创新路径探讨

综合前述，我们可以预见到，基金会举办公办大学将面临各个层面的法律问题，但我们也期待福耀科技大学可以披荆斩棘，乘风破浪。为此我们也试图对其在当前法律环境及管理体制下，作为新型公办大学可能的创新路径进行初步探讨。

(一) 内部治理结构

内部治理结构为高校办学创新的重要方面。《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》（教政法〔2017〕7号）第七条规定“完善高校内部治理”。内部治理结构包括顶层管理机制设置、内设机构设置、内部管理制度建设、监督机制。新型公办大学必须结合学校未来的发展规划和学校的办学模式，摒除桎梏，建设符合大学发展的内部治理结构。这里需要考量政府、基金会、董事、校长、企业、社会各界人士、广大师生多方法律关系，能否确认并充分发挥董事会的决策地位，采用灵活的管理手段，引入外部董事，共同构建现代大学制度。

(二) 学校章程及管理制度的构建

高校改革的过程是高校办学自主权逐渐释放的过程。政府监管的界限在哪儿？高校章程应发挥其应有的作用，我们并不希望所有公办大学在行政管理过渡

干预下一板一眼，故步自封。所有公办高校都必须依据《高等学校章程制定暂行办法》规定的程序、内容制定适合自己校情的，满足本校全体师生要求的大学章程，切实履行好法律赋予自己的办学自主权。福耀科技大学在设计之初就应当拟定符合校情的章程，并以章程为基础构建内部管理制度。

(三) 财务管理制度

福耀科技大学由基金会提供资金支持，未来学校董事会将面向社会筹集发展资金。也就是福耀科技大学将尽可能摆脱财政经费的依赖，构建多元化经费来源管理制度。财政经费和科研经费使用有其固有限制，这无可厚非。然后随着高等教育的逐步发展，适应高校发展且更加灵活的财务管理制度是必然的趋势，为此，我们认为福耀科技大学创新性的财务管理制度将是学校发展的一大助力，也是创新的重要路径之一。

(四) 社会监督机制构建

弱化政府行政监管和干预，强化社会监督机制。我们希望一所公办大学可以去行政化而由社会监督，举办者最好的回报为社会培养优质的人才，推进社会的进步。因此，创新社会监督机制是为了学校更好的自律，实现自我管理的重要方式。

河仁慈善基金会决定举办新型公办大学引起全国热议，我们在热血沸腾的同时，更希望能够参与这场教育界的盛事，见证新型公办大学的诞生和发展。企业财富正反哺教育，“乘风破浪会有时，直挂云帆济沧海”，历史长河从不淹没每一个为教育作出贡献的人！

余 苏 合伙人 电话：86 20 2805 9016 邮箱地址：yus@junhe.com
余媛姗 律师 电话：86 20 2805 9015 邮箱地址：yuysh@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

