

公益信托制度的扩张与构建

——以中国（大陆）高等教育为例

赵

磊^①

内容摘要·公益信托制度特点与教育公共性原则相适应。中国高等教育适用公益信托的意义如下·第一，有利于实现教育公平·第二，有利于深化教育管理体制改革、保障高校自主权·第三，完备的监督体系可以充分调动高校的积极性、防止高校自主权的滥用·第四，为社会力量参与高等教育提供了良好的途径。在高等教育公益信托制度的具体架构上，以中央政府与省一级地方政府作为委托人·各公立高等学校作为受托人·教育行政部门作为信托监察人·信托监管职能由全国人大教科文卫委员会承担。以高等教育作为突破口，全面整体实现公益信托制度的建构。

关键词·公益信托 高等教育 教育公平

以往，人们普遍认为公益信托是民间力量从事公益事业的一种组织形式。通过对公益信托制度的系统检讨，笔者认为，公益信托的潜能远未被完全发现和利用。正如美国信托法权威 Austine Wakeman Scott 所言：“信托的应用

范围可与人类的想象力相媲美”。笔者大胆提出设想，发挥信托的制度优势，利用公益信托架构中国医学、教育等公益事业体制。不过，这不仅涉及到信托制度的构建，还需要其他制度甚至行政管理体制的变革，是一个综合的、系统的工程。如果能构建一个系统的变革过程，且该过程中每个环节都能和谐行动以建立一个新的系统，那么，真正的革新就有可能实现。^②当然，如此宏大而艰巨的工作非笔者所能驾驭，也不是在本文有限篇幅能够完成的。笔者仅以高等教育作为切入点，提出一个大致思路，望能对中国相关制度的完善有所启示。

一、教育公共性原则：公益信托适用的前提基础

教育公共性原则一般是指，教育要面向全体社会成员服务，为大多数人提供教育机会。教育公共性原则为当代世界绝大多数国家所坚持。《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）第八条第一款规定：“教育活动必须符合国家和社会公共利益”。这一规定体现了我国教育的公共性原则。《教育法》的许多规定都体现了教育公共性原则，主要集中在以下几方面：

1. 中国任何学校及其他教育机构都是非营利性的公益组织，其事业目的为了不特定的国民接受良好之教育、提高全民素质，坚持教育要符合社会公共利益的原则。教育的公益性可以从两个角度来理解。首先是从效率的角度来理解，教育的公益性就是指教育服务的外部性，由于教育服务具有外部性，政府必须进行教育投资，甚至直接举办公立学校。其次教育的公益信托还可以从公平的角度进行理解，每个人都享有同等的受教育权，所以政府应该进行教育投资、举办学校来保障每个人的受教育权利，单纯从这个意义上来说，教育的公益性也是一种价值取向。但是，教育公益性的后一种含义是以前一含义为基础的，即是以效率标准为基础的。国家之所以进行投资，保护每个公民

的受教育权，正是因为任何公民接受教育都产生很大的外部性，国家和社会都会从中受益。^③《教育法》第二十五条第三款规定：“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”。公益信托自产生起就把资助教育事业作为主要信托目的之一。在英国以资助教育为目的的信托作为有名公益信托之一，被认为当然具有公共利益。^④通过信托形式资助教育在英、美等普通法系国家广泛开展，民法法系国家在引入信托时，也纷纷将其作为公益信托的主要目的规定下来。^⑤

2. 教育机构独立自主发展，不受任何非法干预。政府以及其他社会主体应该为教育事业的发展提供便利，保证教育制度的正常运转。国家投资公立学校后，还要通过财政拨款等方式向其长期提供物质支持，但是这并不能成为政府干预学校自主权的理由。学校作为独立的主体，其围绕其教育目的而进行的一切活动都应该得到法律保障，不受任何非法干预。《教育法》在很多方面赋予了学校的自主办学权。《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）第三〇条规定：“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人。高等学校在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任”。如果利用信托形式，国家作为委托人将教育经费以信托财产的形式转移给高等学校，高等学校作为受托人享有该财产的所有权，有权以学生为受益人，使他们接受高质量教育为目的，独立自主地进行办学活动。

3. 政府应该为教育事业的发展提供物质支持，鼓励社会资源资助教育。从经济学角度来说，学校教育为准公共财产。因为它是承担了公民文化、公民社会再生产功能的公共性事业，具备了公共财产的性质。^⑦世界各国无论其经济发展程度如何，都将对教育事业的经济投入作为政府工作的重点之一。教育也是社会捐助的主要对象之一。《教育法》第五三条规定：“国家建立以财政拨款为主，其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校教育经费的稳定来源”。《高等教育法》第六〇条规定：“国家建立以财政拨款为主，其他多种

渠道筹措高等教育经费为辅的体制，使高等教育事业的发展同经济、社会发展的水平相适应。国务院和省、自治区、直辖市人民政府依照教育法第五十五条的规定，保证国家兴办的高等教育的经费逐步增长”。充足的经费是教育事业发展的保障，无论是国家拨款还是社会捐赠都无偿地将财产给予学校。目的财产的确立使得高等教育公益信托的设立与运行成为可能。

二、高等教育适用公益信托的意义

1. 有利于实现教育公平

如前所述，公平是公益信托的主要价值取向之一。在社会客观存在经济、社会地位等方面巨大不平等的情况下，教育给人提供公平竞争、向上流动的机会，帮助弱势者摆脱他出身的那个群体的局限，能够显著地改善人的生存状态，减少社会性的不公平。^⑧教育公益信托不以特定的群体作为受益人，凡是符合信托目的要求的人都可能成为受益人。一定程度上可以消除目前我国存在的一些教育上的实质不公平现象，比如按地域划分而造成的高等教育入学资格方面的不公平。而且，由于对公益信托运行、管理的较为科学的监督体系，将使受托人——高等学校违反信托义务、违背信托目的的，而导致损害教育公平的行为及时得到纠正。

2. 是教育管理体制变革、保障高校自主权的良好途径

由于传统文化、经济体制和政治体制等原因，中国的教育管理体制一直是高度中央集权的，这种情况直到二〇世纪八〇年代中期才有所改变。高度中央集权的教育体制虽然保证了党对学校的统一领导，有力地维护了教育事业的正常发展，确保了各类学校的统一标准。但是，由于这种体制过度强调集中统一，也就不可避免地带来了统得过死、

管得过多、卡得过严等弊端，从而极大地压抑了地方和学校的自主性，使地方和学校的积极性、创造性难以发挥。^⑨

基于上述原因，目前教育管理体制改革的重点是如何解决中央教育管理权力下放到地方、充分保障高校自主权的问题。利用公益信托，国家作为公益信托的委托人，并非信托关系的当事人，不能直接干预信托的运行，这样就保障了信托受托人——高等学校享有高度的自主权。在传统上，英国向来承认大学是独立、自治的机构，政府从不直接干预大学的事务，对于大学的拨款也是通过大学基金委员会来进行的。^⑩自治是深学问的最悠久的传统之一。^⑪作为传播、创造高深学问的大学，根据社会契约自我管理、自主发展、自由开展学术活动，是其不断进步的社会规范基础和内在精神动力。^⑫

3. 完备的监督体系可以充分调动高校积极性、防止高校自主权的滥用

高校自主权的真正实现，不仅需要外部力量的保障，更为重要的是高校自身要转变观念，增强权利意识、摆脱依赖心理，探索高校经营管理的创新方式。一九九八年一月一七日，中国国务院副总理李岚清在全国高等教育管理体制改革经验交流会上发表讲话指出：“相当一部分高等学校还没有真正改变其主管部门附属机构的地位，面向社会自主办学和自我约束机制还不健全……在中央宏观管理下以地方统筹为主的新机制尚未建立，同时，加强和改善宏观管理也还需要进行认真的探索和突破。”^⑬

之所以出现上述现象，主要是出于两方面的原因：其一，教育部门具有天然的保守性和惰性，公共领域、上层建筑领域的变革普遍滞后于经营领域、经济基础领域。其二，权责对等是基本的管理原则，揽权卸责却是永恒的管理事实。面对这种事实，被管理者的反应悬殊。具有独立法人地位的、更多依靠经济指标来衡量组织利益的被管理者，往往敢于据理力争；那些公共色彩浓厚的、组织绩效评价带有模糊性的被管理者，往往倾向于息事宁人。因此，面对政府的干预或侵权，学校相对于公司的反应通常要温和许多。在它们看来，自己受到侵害的仅仅是自由而非利益，

即便是利益也是长远的、隐性的、公共的而非即时的、外显的、个人的利益，为了继续与政府合作、获得经费，宁愿退让妥协。^①

公益信托课以受托人严格的忠实和谨慎义务，高校作为受托人必须积极主动地履行义务，否则，将会承担相应的法律责任。这种较为严格的义务与责任要求，将会“强制”高校对侵害信托利益包括其自身利益与受益人利益的行为做出反应。另外，信托监察人的内部监督与特定机关的外部监督，将会使高等学校对政府或社会公众委托的财产严格保护，为了受益人——学生的利益进行管理处分。可以有效防止高校管理人员玩忽职守、营私舞弊行为的发生。

4. 为社会力量参与高等教育提供了良好的途径

目前，中国社会力量资助教育大多通过向基金会捐款的方式完成。而基金会运行中存在的成本费用过高、营私舞弊较为严重等问题，使得其公信力下降。公益信托具备灵活性强、成本较低、监督体系完备等特点，为社会捐助教育特别是高等教育提供了新的选择。比如，在许多高校中普遍存在各种社会奖学金，通过以学校作为受托人，受奖学生为受益人的方式运行，方便易行、效率较高，而且安全系数较高。随着公益信托相关配套制度的完善，特别是税收优惠措施的落实，社会力量通过公益信托捐助教育会得到广泛采用。

三、委托人：中央政府与省一级地方政府

与教育公共性原则最为密切相关的三个制度性、逻辑性问题就是：第一，应该由谁来控制和管理教育（Who should govern and control education）；第二，应该由谁来负担教育费（Who should pay the cost of education）；

第三，应该由谁来教育学生（Who should educate our children）^⑮：在高等教育公益信托中，前两个问题涉及委托人、后一个问题涉及受托人。

在中国，大多数高校也是由国家举办的公立学校。《高等教育法》第六条规定：“国家根据经济建设和发展的需要，制定高等教育发展规划，举办高等学校，并采取多种形式积极发展高等教育事业。国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民等社会力量依法举办高等学校，参与和支持高等教育事业的改革和发展。”对高等教育实行的中央集权、中央政府与省一级政府两级管理的方式。国务院统一领导和管理全国高等教育事业。省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业，管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。^⑯

在这种模式下，高等教育公益信托的委托人为中央政府与省一级地方政府。对于目前属于教育部直接管理的高校由国务院作为委托人设定信托。由省、自治区与直辖市人民政府对其管理的学校设定信托。《高等教育法》第六〇条规定：“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制，使高等教育事业的发展同经济、社会发展的水平相适应。国务院和省、自治区、直辖市人民政府依照教育法第五十五条的规定，保证国家兴办的高等教育的经费逐步增长。国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人向高等教育投入。”中央政府与省一级地方政府将财政拨款或其他形式的财产转移给高校后，就丧失了对该财产的所有权。根据信托基本原理，它们并非公益信托关系的当事人，对于信托关系中受托人的行为无权随意干预。

四、受托人…各高等学校

从世界各国高等教育的发展来看，高等学校拥有充分的自主权是符合教育发展规律的。美国二〇世纪九〇年代开始的教育改革中，学校管理自身事务的权力和责任被肯定，教育的具体管理、运营权限被进一步下放到学校，以使学校成为一个独立的法人实体，拥有充分的自主权和独立性^{①②}。

在中国，高等学校都是独立的法人组织，担负着“教育学生”的职能，其为高等教育信托的当然受托人。作为独立的法人组织，其可以作为民事主体享有信托财产的所有权，国家的财政拨款以及社会的捐助转移给高等学校后就转变为学校的财产。不过，这些财产构成特定目的的独立基金——*separate fund*。高校对其所有的财产进行管理、处分的行为，必须是为了教学科研的需要，也就是说必须符合发展高等教育的信托目的，使不确定的受益人——学生群体受益。

作为受托人的高等学校，享有高度的自主权的前提下，负有忠实和谨慎义务。具体体现为：（1）在学校的日常管理过程中应以学生利益至上。学校管理人员在履行其职务时应以受益人——学生的利益最大化为出发点，不得为自己谋取不当利益。简单说，就是要求高等学校能在其从事管理职责时，坚持公平、道德和诚实的原则。（2）高等学校涉及到信托财产的处分时，应当坚持从善意、勤勉、谨慎和专业出发行事。比如，涉及到学校的基础设施建设、办公费用的开支时，要尽量减少费用的支出，努力做到“少花钱，多办事”。（3）应当定期、及时地将学校的运行情况，特别是学校财产的使用情况向信托监察人、监管机关等主体报告，并且有义务接受它们的质询、对相关情况做出说明。

五、信托监察人：教育行政部门

依照《信托法》规定，信托监察人为公益信托所必设。^{①9}如果在高等教育全面实施公益信托，中央政府与省一级地方政府教育行政部门对高校的行政管理职能肯定会弱化，但是其应该担负起对高等教育公益信托的监督职责。相对于管理来说，信托监察人的身份要求教育行政部门在对高等教育公益信托运行的过程中尽到最大的注意（care）和竭尽全能。特别是，教育行政主管部门因其特殊身份与背景，其对高等学校信托行为的监督更为专业。这也是由教育行政主管部门担任信托监察人的最主要的原因。

应该赋予担任行政监察人的教育行政部门必要的职权。（1）知情权。有权向高等学校提出要求，查阅、复制信托帐簿、信托财产目录，以及其他有关信托财产收支情况的文件，并可以高等学校对此作出说明。（2）撤销权及损害赔偿请求权。高等学校如果违反信托义务或者不符合信托目的而处分信托财产的，担任信托监察人的教育行政部门可以向法院请求撤销其处分行为。（3）诉权。如果教育行政部门认为高等学校的行为违反信托义务、不当处置信托财产的，有权以自己的名义，为了维护学生的利益而向法院提起诉讼或者实施其他法律行为。

六、信托监管机关：全国人大科教文卫委员会

如前所述，笔者主张对于公益信托设立专门的监管机构，类似于英国的慈善委员会那样，负责所有公益信托的登记与监督管理，而不是像民法系国家这样按照目的事业不同由相应之主管机关进行监督。在公益信托监管机构无

法完全统一的情况下，对于高等教育公益信托，应该通过专设机构行使监管权力，而不是仍然由教育事业主管机关登记、监督。正所谓，任何像样的教育政策理论必须关注政府的作用。当然任何像样的教育政策理论也不应该拘泥于政府控制的视角。²⁰专门机关监督以及司法监督都比行政管理部门的监管具有更强的严肃性、权威性，以及公信力。国际教育局之“国际教育大会”第六号建议内容，认识到在教育与人们生活的其他表现形式之间存在着十分密切的相互依赖关系。认为最可能呈现的不同利益与公共教育工作的各个领域联系起来时可取的。关注可能来自一些组织的利益，这些组织一般被认作为公共教育高等委员会（Higher Councils of Public Instruction）。²¹当然，这里的公共教育高等委员会不是一种专门的监督机构。但是它为我们建构高等教育公益信托提供了很好的启示。笔者认为，可以由全国人大教科文卫委员会履行对高等教育公益信托的登记、监督职责。这样做的好处有…

第一，立法机关进行监督，更加权威、严肃。有别于英国的慈善委员会、美国的总检察长以及民法法系国家普遍采取的主管官署的监督，立法机关的监督，层次最高，更体现出对公益事业的重视以及相关事项处理的谨慎。全国人大教科文卫委员会本身就负责教育、科学、文化、卫生等立法以及开展情况的监督工作，由其对教育公益信托进行监督，既可以从源头根据宏观方面的大政方针进行把握，又可以根据其实际情况的掌握做出判读。

第二，属于专门机关监管，专业性强。全国人大教科文卫委员会属于专门机构监管，与公益事业管理机构有大量业务范围内的日常工作需要完成不同，其本职工作就是监督。这其便于集中精力，专注于公益事业的发展。再者，全国人大教科文卫委员会熟悉大多数公益事业，利于监管工作的开展。

第三，可以全面统一公益信托的监管。中国公益信托事业的发展，应该以高等教育公益信托作为突破口，全面推广、普及。全国人大教科文卫委员会一方面可以以此为契机积累经验。另一方面，由于其有权对教育、科学、文化、卫生等涉及大部分公益事业领域进行监督，所以将所有公益信托的登记与监管统一由其监管是切实可行的。

注

- (1) 作者简介：赵磊，男，西南政法大学民商法学院副教授，对外经济贸易大学法学博士后流动站研究人员。
- (2) 「挪威」波·达林著：《理论与战略：国际视野中的学校发展》，范国睿主译，教育科学出版社二〇〇二年版，第二六页。
- (3) 曹淑江：《论教育的经济属性、教育的公益性、学校的非营利性 with 教育市场化改革》，张人杰主编，《二〇〇四教育中国》，广东教育出版社，二〇〇五年版，第二六页。
- (4) 《促进教育的信托》最早被 Lord Macnaghten 在一八九一年作为三种主要的慈善形式之一被提出。但是早在《一六〇一年慈善用益法》的序言中就规定：「资助学术机构、兴办免费学校和资助大学教授」属于慈善目的的范围，以这些为目的的信托被认为是促进教育的信托。
- (5) 《信托法》明确规定了「教育」为公益信托目的之一，而日、韩与台湾地区信托法规定的公益信托目的——「学术」，囊括了「教育」与「文化」的目的。
- (6) 《教育法》第二八条规定，学校及其他教育机构行使下列权利：(1) 按照章程自主管理；(2) 组织实施教育教学活动；(3) 招收学生或者其他受教育者；(4) 对受教育者进行学籍管理，实施奖励或者处分；(5) 对受教育者颁发相应的学业证书；(6) 聘任教师及其他职工，实施奖励或者处分；(7) 管理、使用本单位的设施和经费；(8) 拒绝任何组织和个人对教育教学活动的非法干涉；(9) 法律、法规规定的其他权利。国家保护学校及其他教育机构的合法权益不受侵犯。
- (7) 「日」藤田英典著：《走出教育改革的误区》，张琼华、许敏译，人民教育出版社二〇〇一年版，第二〇三页。
- (8) 杨东平：《中国教育公平的理想与现实》，北京大学出版社二〇〇六年版，第四页。
- (9) 蒲蕊：《当代学校自主发展：理论与策略》，广东高等教育出版社二〇〇五年版，第二三四页。
- (10) 袁锐锷：《外国教育史新编》，广东高等教育出版社二〇〇六年版，第二二四页。
- (11) 「美」约翰·S·布鲁贝克著：《高等教育哲学》，浙江教育出版社一九八七年版，第二八页。
- (12) 李剑萍：《中国现代教育问题史论》，人民出版社二〇〇五年版，第一四五页。
- (13) 李岚清谈全国高等教育管理体制改革的时强调要加大力度加快进程，《人民日报》，一九九八年一月一八日第一版。
- (14) 李剑萍：《中国现代教育问题史论》，人民出版社二〇〇五年版，第一五六页。

- (15) 「日」藤田英典著：《走出教育改革的误区》，张琼华、许敏译，人民教育出版社二〇〇一年版，第二〇一页。
- (16) 《高等教育法》第一三条。
- (17) 蒲蕊：《当代学校自主发展：理论与策略》，广东高等教育出版社二〇〇五年版，第一五八页。
- (18) 《高等教育法》第三〇条。
- (19) 《信托法》第六三条。
- (20) 「英」斯蒂芬·J·鲍尔著：《教育改革——批判和后结构主义的视角》，侯定凯译，华东师范大学出版社二〇〇二年版，第一九页。
- (21) 《第六号建议：公共教育委员会》，载《全球教育发展的历史轨迹——国际教育大会六〇年建议书》，赵中建主译，教育科学出版社一九九九年版，第三〇页。