

# 对南洋教育集团倒闭的反思

应益华

(江西理工大学 江西赣州 341000)

**【摘要】** 南洋教育集团曾经是我国民办教育的第一品牌,至 2005 年却全面崩溃。本文分析了南洋教育集团倒闭的原因及其对民办教育的启示。

**【关键词】** 南洋教育集团 产权 法人治理结构 启示

南洋教育集团在全国曾拥有 12 所幼儿园至高中一贯制学校,2004 年年底被中国教育联合会授予惟一的“中国民办教育最佳品牌”称号。2005 年入秋,由于到期的各校教育储备金无法兑现,从而引发全国南洋学校的挤兑,济南、青岛南洋学校停办,大同、洛阳等南洋学校由各地政府接管。那么南洋教育集团倒闭的原因是什么?它给民办教育带来什么样的启示?本文拟对此作些分析。

## 一、南洋教育集团倒闭的原因

1. 产权界定不清。南洋教育集团采用的是一种集中统一的垂直管理模式,下属学校均无人、财、物的调配权,学校和集团之间实行收支两条线管理,学校收取的教育储备金和学费统一上缴集团,或根据集团的指令与其他南洋学校进行资金调拨;开支则根据每年学校申请的预算,由集团批准后执行。校长受集团直接领导并负责学校的正常教学和行政工作,对财务只有行政协调职能。这种模式虽然减少了代理层级和代理费用,但由于各分校没有法人财产权,其财务由集团控制,产权归属不明确、产权性质不清、产权关系混乱,导致国有资产流失、资源内耗严重,挫伤了办学者的积极性。而且产权问题还影响其他很多问题的解决,如学校与政府的关系、学校的营利性与公益性矛盾、学校筹资方式的确定等问题。

2. 资金来源单一,融资渠道狭窄。民办学校的竞争很大程度上取决于资金的竞争,没有足够的资金作保障,在规模硬件、学生就业和教育教学等各个方面的竞争力都无从谈起。由于民间资本还没有真正进入民办教育,现在很多民办学校都是靠自己的原始资金积累发展起来的。民办学校校产不能抵押,所以在银行贷款方面大多数只能靠信用贷款或者向民间进行融资。现在随着对银行的监管力度加大,很多银行停止了对民办学校借款,这带来了民办学校的资金困境。缺乏贷款的滋养,民办学校资金周转变得艰难,只有靠自我资金滚动甚至依靠“寅吃卯粮”生存。融资途径的匮乏,令民办教育机构纷纷选择了教育储备金这样的高危模式,一旦政策尺度和宏观金融环境发生变化,“祸起萧墙”几乎是必然的结局。

3. 法人治理结构不完善,决策和制衡机制不健全。南洋教育集团实行所有权和办学权相分离的制度,但是由于校董

事会主要是由各投资方组成,与企业董事会没有本质区别,代表的是特殊集团的利益,学校真正的权力掌握在少数人手里,学校教师参与决策和管理的程度较低,这是影响教师稳定性和积极性的重要因素。而校长作为被雇佣者,在决策机构中没有话语权,作为决策者的利益集团和学校管理队伍相脱节。董事会频繁更换校长,校长在学校的许多方面形不成执行力,学校的独立法人地位没有有效建立。就目前民办教育的现状来看,大多数民办教育的投资者集投资者、决策者于一身,相当数量的民办学校采用“家族化管理”方式。

4. 投资者办学理念存在问题。《教育法》规定:任何组织和个人不得以营利为目的举办学校和其他教育机构。《民办教育促进法》规定:民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。但是很多投资办学理念上存在误区,他们把办学作为一种赚钱的途径,视学校为企业,急功近利,违背教育规律,希望数年内得到丰厚的投资回报。有的民办学校家族色彩浓厚,甚至变成一个家族学校,管理起来随心所欲。个别学校甚至通过各种手法转移学校收入,致使学校缺乏发展后劲和必要的资金保障。

5. 缺乏风险意识。教育储备金模式是民办教育创造的一种特殊教育收费形式。1993 年,在金融政策和教育政策的夹缝中,依靠教育储备金的方式,南洋教育集团获得了惊人的扩张。在南洋教育集团的整个发展过程中,教育储备金一直是其脊柱,但也是其后来崩溃的直接原因:到期的教育储备金无法偿还,频遭挤兑,最终将各地南洋学校压垮。教育储备金曾被民办教育界当做先进经验在全国推广,有多达近千家民办学校都采用了教育储备金模式。即使时至今日,全国范围内以收取教育储备金方式集资的民办学校也不在少数。虽然教育储备金形式被民办学校普遍采用,但自 1998 年起的连续降息,使依靠储备金利息维持运行成为“泡沫”。而学校长期处于高成本运行状态,这使民办学校借收取教育储备金改善办学条件的想法难以为继。加上 2004 年“名校办民校”对老牌民办学校的影响,南洋教育集团的生源受到严重影响,资金链发生断裂,教育储备金的偿还就出现了危机。

6. 财务运作长期脱离监管。由于南洋各校资金受集团总

部直接控制,对于资金的运作,相关部门很难监管到位,南洋教育集团及各分校财务状况一直处于监管“盲区”。与公办学校的财务收支由政府统一管理不同,民办学校是独立法人单位,教育部门难以监控其资金流向,也无权清查、查封其银行账户。财务运行长期脱离监管是目前我国很多民办学校亟待医治的“通病”。财务制度不健全,缺少监管程序,使得有些办学者借机牟取暴利,拖垮学校,败坏了民办教育的名声。同时,规章制度不健全也让民办学校很脆弱,关键时刻保护不了自己。在外部法律、内部规章不健全,契约关系不清楚的情况下,甚至出现一件意外事故就能把一所学校拖垮。

7. 教育投资的进出与转让机制不健全。南洋教育集团采取的是一种“双法人”模式,投资者首先投资给公司,再由公司注资成立民办学校,学校向公司上缴收入,将收取的教育储备金集中使用,投资者通过公司获取利益。同时,仅仅需要进行工商登记变更,而不需要经过法律程序批准或核准,就可以实现学校的分立、转让和举办者、法定代表人、校长的变更。由于国家在高等教育大众化的过程中对民办教育办学者的准入门槛太低,致使一些本身没有办学实力、仅把办学作为一种盈利手段的投资者无力改善办学条件,一旦达不到投资目的,由于没有健全的退出机制,往往恶意终止办学、抽逃资金或者挪用办学经费,严重影响学校的正常运转,侵害受教育者的受教育权。

8. 政府监管不到位。早在1994年,国家教委办公厅曾下发《关于民办学校向社会筹集资金问题的通知》,其中规定:目前对于举办收取高额储备金的学校的申请,暂不审批。但其没有影响包括南洋在内的民办学校如雨后春笋般在全国成立。南洋教育集团倒闭的原因很多,其中很重要的一条是政府公权力的缺位、对民办教育监管的缺失,这导致民办学校一旦出现问题,很难得到及时的治理。

## 二、南洋教育集团倒闭对民办教育的启示

1. 建立产权明晰的机制。如前所述,产权界定不清导致出现一系列问题。产权问题可以说是民办学校发展中的一个深层次的核心问题。在现代民办教育体系中,建立产权明晰的机制,有利于民间资本进入民办教育。

2. 优化筹资环境,拓宽民办教育的筹资渠道。教育是一项耗资巨大的社会公益性事业,既然民办教育同公办教育一样,也在为社会培养人才,为社会做贡献,那么国家就应该像对待公办教育一样,对民办教育给予适当的财政资助。与此同时,还应当鼓励民办学校多方筹措教育经费,《民办教育促进法》在扶持和奖励方面也做出了一些规定,但是这些措施和政策的具体落实,需要相关部门的支持。

3. 建立有效的法人治理机制。在实现出资者所有权和民办教育法人财产权分离的前提下,健全民办学校法人分权和制衡的法人治理结构的核心内容就是明确董事会、校长和监事会的职责,形成各负其责、有效运转和决策、执行、监督分权制衡的机制。民办学校必须建立完善的董事会制度,采取委员会制和个人负责制相结合的形式,即由董事会集体决策,由校长负责执行,同时成立监事会,保证各项决策建立在科学化和

民主化的基础上。

4. 转变投资者的办学理念。教育既要受资源约束的影响,也要受需求约束的影响,此外还受教育自身规律的影响,因此民办教育的投资者必须转变观念,了解相关法律法规,学习教育科学,认识教育规律,不断提高自身素质,力求按照客观规律办事。

5. 强化风险意识。民办学校必须重视市场机制在民办教育中的资源配置功能,强化风险意识,要针对筹资风险、投资风险和其他方面的财务风险建立危机预警机制。

6. 加强对民办学校财务的管理和监督,建立健全财务会计制度。民办学校学历教育的收费项目和收费标准,由学校根据核算的办学成本确定,报相应教育行政部门审核,由教育行政部门报价格主管部门批准后方可实施。非学历教育的收费项目和收费标准,民办学校可自行确定,报相应教育行政部门和价格主管部门备案后实施。民办学校要以学期(学年)或培训周期为单位收取费用,不得跨学期(学年)或培训周期收取费用,对因正当理由转学、退学的学生,应当按实际费用核退学费和有关费用。民办学校要依法建立财务会计制度和资产管理制度,配备具有任职资格的专职财会人员。每个会计年度结束后,要编制财务会计报告,委托会计师事务所依法进行审计,并公布审计结果。教育行政部门每年要对民办学校的财务状况进行检查,对财务管理混乱、乱收费、抽逃办学资金的民办学校要依法予以处理。要建立对民办教育的信息披露机制,确保资金的安全有序运行。

7. 建立合理的进出与转让机制。民办学校主要靠收取学费维持运行,缺乏正常的贷款和其他融资渠道,近年来因资金短缺问题而破产倒闭的不在少数。尽管南洋教育集团经营失败,但就其资产及负债状况而言,总体上是资产大于负债。如果严格进行市场化运作,全盘清算,不仅能够偿还各地学生家长所交教育储备金,还会有不少盈余,所以应该完善民办教育立法,建立健全民办学校的进出与转让及破产后的退出和清算机制,完善学校终止时的财产清算办法。

8. 加强政府宏观管理。政府应进一步加强其社会管理和公共服务职能,通过政策指导、立法和评级等手段促进民办教育的发展,是教育体制改革的重要内容,但同时还应注意从法律法规上细化民办教育的风险规避机制和违规惩治机制。各地政府应加速地方立法,尽快完善民办学校的监管措施和风险预警机制。物价、工商、税务等相关部门也应完善民办学校的准入和退出机制,加大在教学业务、收费标准、学历证书发放等方面的监管力度。

【注】本文系江西省教育科学规划课题(编号为:06YB11)的阶段性研究成果。

### 主要参考文献

1. 吴绍芬. 民办学校办学模式的思考. 温州大学学报, 2004;1
2. 罗春祥. “多元—集约”办学模式的研究与实践. 中等职业教育, 2005;10