

Chapter 9

民办学校分类管理：现实挑战与突围路径^{*}

阙明坤 谢锡美 董圣足

摘要：民办学校实行营利性和非营利性分类管理，是一项重大改革，这既是维护民办教育公益性的要求，也是解决政策冲突和政策歧视的需要，同时也是适应调整后的法制环境的现实需要。目前民办学校分类管理遇到一些制度瓶颈，主要是民办教育扶持政策配套制度不健全，民办学校分类转设及终止退出路径不畅通，长效监督机制尚未建立。为此，不仅需要加强完善国家顶层制度建设，强化部门协同，落实中央、省级和地方政府三级责任制；同时，需要地方发挥创造性，健全区域民办教育政策体系，完善分类管理推进机制，为现有民办学校制定切实可操作的过渡方案，加强分类管理风险防控机制建设，确保改革平稳有序落地。

关键词：民办教育；法人类型；分类管理；制度设计；路径选择

2016年11月7日，第十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》，明确规定对民办学校实行非营利性和营利性分类管理，允许举办实施学前教育、高中阶段教育、高等教育以及非学历教育的营利性民办学校。这为深化教育领域综合改革，促进民办教育健康发展提供了法律保障。这是民办教育改革和发展新的里程碑。2016年底，《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（分类管理）》《中共中央办公厅关于加

^{*} 本文系江苏省高校哲学社会科学研究重点项目“江苏省民办教育支持和规范政策体系研究”（编号：2018SJZD1191）、江苏省教育科学“十三五”规划2016年度高教重点资助课题“江苏省民办高校分类管理配套政策研究”（编号：B-a/2016/01/23）的阶段性研究成果。

强民办学校党的建设工作的意见(试行)》《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》相继颁布,2018年8月,司法部公开征求《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)》。这意味着我国民办教育改革的大幕正式开启,民办教育顶层制度设计基本完成。

民办学校分类管理,是一项涉及全国17.76万所民办学校和5120.47万名学生利益诉求的重大改革。民办学校分类管理到底应当如何推进?分类管理将会遇到哪些制度瓶颈?有何突破路径?这一系列问题值得深入探究。

一、民办学校分类管理改革：背景及动因

我国民办教育发展40余年,一直没有实行营利性和非营利性民办学校分类管理。为什么2016年修订《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)提出了分类改革策略并颁布相关配套政策?究其原因,这是由于一系列因素和背景相互交叉影响,共同推动了民办教育分类管理的实现。

1. 实施分类管理是恪守民办教育公益性的需要

(1) 公益性是民办教育的本质属性

美国经济学家萨缪尔森(R. J. Samuelson)将公共产品定义为:“每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少。”^[1]根据公共产品理论,民办教育兼具公益性和私益性,民办教育提供的教育服务属于准公共物品,其公益性正是源于所提供的服务具有正外部性。弗里德曼(M. Friedman)对教育的正外部性有经典的阐述:“如果大多数公民没有一个最低限度的文化和知识,也不广泛地接受一些共同的价值准则,稳定而民主的社会不可能存在。教育对文化知识和价值准则这两个方面,均会作出贡献。”^[2]我国民办教育制度设计一直将民办教育列入公益性事业范畴。

(2) 合理回报制度冲击了民办教育的公益性

在《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)“不以营利为目的”的总原则下,2002年《民办教育促进法》规定:“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。”但是,合理回报的具体比例难以确定,国务院及其相关部委并没有出台具体办法,2004年《民办教育促进法实施条例》也没有具体规定,该制度饱受争议。重要的是,不少举办者寻求回报的方式直接影响了民办教育公益性的实现。在民办教育大发展的进程中,大量寻利性资本进入教育领域成为一种事实,投资者通过各种方式对学校财产权进行控制,通过各种“隐性途径”获得的回报有时颇为惊人。一些民办学校打着公益性幌子行营利之实,从教育中谋取暴利,带来了很多问题,因此,有必要区分营利性与非营利性民办学校。

(3) 民办学校粗放式发展模式弱化了公益属性

粗放管理是民办教育发展初期的一大特征。相当一部分民办学校在治理结构上以及内部各类权力主体之间,普遍存在“分工不明、关系不顺、程序不清”的现象,这导致决策机制不够健全,执行机制出现扭曲,监督机制严重缺位,从而造成不少民办学校重大决策的盲目性、随意性,内部管理的无序性、低效性和办学行为的功利性、短期性。^[3]

2. 实施分类管理是解决民办教育政策冲突歧视的需要

(1) 我国民办教育政策长期以来存在冲突抵牾

一是法人属性问题。根据《中华人民共和国民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定,民办学校大多登记为民办非企业单位;而根据《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)关于法人的规定,我国有四类法人,即机关法人、企业法人、事业单位法人和社会团体法人。很明显,民办非企业单位在《民法通则》规定的四大法人类型中找不到应有的位置。这一状况成为《民办教育促进法》中同等法律地位、支持和优惠等规定得不到落实

的原因,也成为以后出现诸多制约民办教育发展主要制度瓶颈的根源。二是税收政策问题。非驴非马的法人类型、尴尬的组织属性和相互冲突的法律规定,使得民办学校税收优惠得不到落实。相关税收法规并未对民办非企业单位作出明确规定,使得民办学校的税收政策在实践中产生了重大分歧,造成执法困难。三是会计制度问题。民办学校执行的是《中华人民共和国民间非营利组织会计制度》,然而,《中华人民共和国民间非营利组织会计制度》规定了非营利组织同时具备的三个特征,即该组织不以营利为宗旨和目的,资源提供者向该组织投入资源不取得经济回报,资源提供者不享有该组织的所有权。这使得只有捐资办学或不要求合理回报的民办学校才适用此制度,而大部分要求合理回报的民办学校则陷入“既不适用这一制度又不能完全采用企业会计制度”的尴尬境地。

(2) 我国民办学校在办学中受到政策歧视

由于没有区分营利性和非营利性民办学校,以及合理回报和变相套利现象长期存在,一些地方政府部门对民办学校产生歧视观念,出台歧视政策,并在办学自主权、教师待遇、学生资助等方面存在歧视行为。在自主权上,现实中民办学校在招生方面受到诸多歧视,不同程度地存在挤压招生指标,限制招生区域,靠后安排招生批次等现象。在收费自主权上,除了部分省(区、市)有条件放开学校收费或实行政府最高指导价外,大部分省(区、市)在收费标准特别是学历教育收费标准方面进行严格管控。作为民办非企业单位,民办学校及其教师难以享受与公办学校及其教师同等的权益。民办学校教师的养老和医疗保险、住房公积金甚至教师人事档案身份均与公办学校教师不平等,这是导致民办学校教师队伍不稳定的重要原因之一。在学生补助方面,民办学校也受到一些不公平待遇。试点经验证明,分类管理是解决上述政策歧视问题的可行且合理的制度设计。

3. 实施分类管理是适应国家法制环境最新变化的需要

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出进行

民办学校分类管理改革探索,党的十八届四中全会提出要实现国家治理体系和治理能力现代化,最引人注目的是对系列法律法规进行的编纂和修改。在这场声势浩大的法制变革中,与《民办教育促进法》相关的主要包括外部的基本法《民法总则》的编纂和《慈善法》的修订,内部的《教育法》《高等教育法》的修改。此外,《中华人民共和国社会服务机构登记管理条例》和《中华人民共和国财政部 税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》等行政规章的修改完善也同时展开。适应国家法制环境的这种变化需要,修订《民办教育促进法》势在必行。

(1)《中华人民共和国民法总则》(以下简称《民法总则》)为民办学校分类管理提供了基本法依据

与1986年颁布的《民法通则》法人分类标准不同,《民法总则》将法人分为营利性法人、非营利性法人、特别法人。依据这一法人分类思路,民办学校属于非营利性法人中的社会服务机构,至此,民办学校有了自己的归属,这必将改变长期以来我国学校法人属性不明确的弊端。《民法总则》引入的三类法人对民办学校分类管理制度的推出具有根本的、决定性的影响。三类法人的引入预示着,修订《民办教育促进法》,进行营利性和非营利性民办学校分类管理,具有国家基本法依据。

(2)《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)的修订进一步明确了民办学校属性

《慈善法》第八条规定:“本法所称慈善组织,是指依法成立、符合本法规定,以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利性组织。慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式。”这意味着:如果民办非企业单位更名并确定为社会服务机构,则非营利性民办学校应在民政部门登记,并成为慈善组织。这在法理上明确了非营利性民办学校的机构属性,解决了非营利性民办学校与会计制度和免税资格政策的协调性和统一性问题。

(3) 教育法律一揽子修订为分类管理提供了法律依据

2015年12月27日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了修改《教育法》《中华人民共和国高等教育法》中关于“不以营利为目的”规定的修改,为民办教育营利性和非营利性分类管理改革消除了最主要的法律障碍,为《民办教育促进法》的修改提供了直接的法律依据。

总之,营利性和非营利性民办学校分类管理制度之所以能够启动、推进并最终落实,既是更好地实现民办教育公益属性的要求,也是解决政策冲突和政策歧视的需要,同时,也是适应调整后的法制环境的现实需要。正是这些因素的共同助推,我国民办教育迈入分类管理改革的新时代。

二、民办学校分类管理改革：困难与挑战

一分规划,九分部署。我国民办教育分类管理的宏伟蓝图虽然已经绘就,但是还有待地方政府具体落实和执行。目前,我国民办教育发展的政策主导模式已从中央主导转变为地方主导,这是我国民办教育发展的一个重要特征。^[4]然而,我国民办学校分类管理并没有现成的模式和经验可套用,国家顶层制度的落实必然面临系列的挑战。我国民办教育是生长在公立教育体制之外的新生事物,民办教育政策的制定和落实往往要涉及多个政府部门,是一个多政府部门合作决策的行为。政府颁布政策的新意和亮点并不能完全兑现,其实现程度是打折扣的,甚至出现政策失灵的情况,这些情况往往是由科层组织运行状况不良造成的,科层组织内部的惯性和阻力,阻碍了新政策的实施及其效果的体现。^[5]

1. 扶持政策落地面临地方配套制度不健全的问题

为了让分类管理政策更能适应各个地方民办教育现状和未来发展的需要,国家进一步放松了中央对地方的制度性约束,给予省级政府很大的

政策制订自主权,同时对各省级政府寄予了较大的政策创新期待。然而,从目前已经出台的地方配套政策来看,部分地方行政部门在配套政策制定过程中,相关规定过于原则化,涉及分类改革的相关核心问题语焉不详,甚至出现了配套政策导向偏差的现象。很多省级政府在教育政策创新的力度上与预期有很大的差距,表现在贯彻国家对民办教育的顶层设计方面,原则性过强,操作性偏弱,导致国家法定扶持政策很难落实。

多数地方配套政策照抄照搬,缺乏操作性。从已经出台的各省(区、市)配套政策来看,许多条文只是对上级政策的照搬照抄,机械简单地“照章办事”。一些已出台的地方配套政策还存在象征性政策执行的问题,在核心问题上,有的地方政府敷衍应付。例如,对选择营利性办学前以划拨方式取得的土地如何处理,是否需要补缴土地出让金,按何种标准缴纳土地出让金等问题,亟待地方行政部门进一步细化和完善。但在具体的操作过程中,部分地方行政部门出现了沿用《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》的现象,让众多民办教育的投资人和举办者无所适从,也在一定程度上挫伤了社会资源进入的积极性,并且在实际操作中容易造成种种乱象。

2. 民办学校退出和选择登记面临机制不健全的问题

从目前来看,虽然我国对两类民办学校的退出、登记设置了不同的法律依据,但是由于退出机制和登记机制不健全,导致我国民办学校在退出和选择登记过程中面临着巨大的障碍。

第一,清产核资制度难以建立。

清产核资是民办学校退出的一个重要步骤。主要包括账务清理、资产清查、价值重估、损益认定、资金核实和完善制度等内容。众所周知,我国民办学校曾经历一段允许合理回报的特殊历程,由此累积了诸多的问题和矛盾。资产归属难以厘定,变更登记实施困难,原始出资没有验资难以界定;资产投入成分多样,产权混乱不清。毫无疑问,这些历史遗留的旧问题成为目前资产厘定的拦路虎,制约着当下民办学校顺利完成资产

清算,实现变更登记。同时,财务清算制度不完善。完善的财务清算制度是维护国有资产的安全与完整,防止国有资产损失和流失的重要举措,也是民办学校变更、终止等,维护举办者合法权益的重要保障。在我国监督机制不完善的情况下,很容易出现相关费用核算尺度无法统一,从而导致清算成本过高,伤害投资举办者的利益或者导致国家财产的流失。

第二,法人财产权难以落实。

民办学校法人财产权是法律赋予民办学校享有并行使自身法定财产的一切法定权利。但是由于资产归属与处置困难,举办者的过户积极性不高,资产管理和财务会计制度不健全,我国民办学校的法人财产权无法到位。从目前我国民办学校举办者过户的实际情况来看,无论是在分类管理前还是在分类管理后,举办者的过户积极性都不是很高。这主要是因为资产过户后,部分民办学校可能丧失融资能力,这将使民办学校通过信贷进行融资的渠道被堵塞,直接影响民办学校的稳定运行和健康发展。同时,资产管理和财务会计制度不健全。从目前来看,我国民办学校的财务和资产管理问题十分突出,财务管理中家族式管理现象比较严重,独立开户成为摆设,账目管理混乱,学校收入挪作他用现象严重。

第三,民办学校退出机制不完善。

我国民办学校退出的法律依据主要以《民办教育促进法》为主,其他还有散见于《公司法》《教育法》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《事业单位登记管理暂行条例》等法律规章中的有关条款。但是,《民办教育促进法》无论是在退出形式、退出条件,还是退出程序上,都存在与其他法律规章制度不衔接和不一致的问题。一方面,民办学校退出形式的适用法律不明确,另一方面,不同法律法规对民办学校退出条件的规定存在差异。一旦《民办教育促进法》与《公司法》出现不一致时,营利性民办学校完全遵循公司的退出程序,是否合理合法还有待进一步明确。

第四,民办学校分类选择机制不健全。

在分类管理的背景下,健全分类选择机制是确保投资举办者合法权益的必然要求,是确保分类管理改革成功和推动民办教育高质量发展的

应有之义。但是从目前来看,我国民办学校分类选择机制的健全和完善仍然任重而道远。无论何种选择,学校都要经历一次大的挑战,导致学校承担着较大的政策风险,让民办学校面临两难的抉择。因此,民办学校补偿和奖励办法有待进一步细化。但已经公布的23个省(区、市)的地方实施意见,均不同程度反映了地方对“补偿奖励条款”的理解偏差。

3. 长效监督面临法律体系不健全的挑战

一方面,监管法律法规不健全、不配套。完善的监管制度和体系是我国民办教育事业健康发展的客观需要,也是坚持社会主义办学方向的根本保障。教育质量的高低取决于多种因素,其中监管无疑是重要因素。就教育质量的外部监管机制而言,主要有政府监管和市场监管,政府监管需要制定教育质量的监管标准和建立监管体系,市场监管主要靠市场竞争机制,通过市场竞争“良币驱逐劣币、真币驱逐伪币”的过程实现。^[6]实施分类管理过程中,我国民办教育学校面临众多法律法规的制约和监管,不仅要受到《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》管束,还要受到《公司法》《审计法》《企业所得税法》约束,不同的法律、法规对民办学校相关处理不一致。对于营利性学校,国家已经出台了《营利性民办学校监督管理实施细则》和《营利性民办学校名称登记核准有关事宜对应表》。然而,对于非营利性民办学校的监管问题,还没有专门的政策予以说明,有待进一步健全。

另一方面,民办教育监管体制没有理顺。按照现行法律的规定,设立民办学校必须符合《教育法》和《民办教育促进法》中的必要条件,还需要获得教育部门颁发的办学许可证,并在相关部门进行法人登记之后才算成立。而对比《民办非企业单位登记管理暂行条例》第十九条和二十条的规定可以发现,登记机关和教育部门的监管职责存在很多交叉重叠,不仅民办学校的成立、变更以及注销和年检均需由教育部门预先审查后再由民政部门进行复审,而且教育部门和民政部门在查处民办学校违法行为时,职责界限也十分模糊。这种监管方式的设计占用了大量的制度资源,多头管理也使得互相推诿的现象时有发生,进而出现监管的空白地带。

登记机关则常依赖教育部门的前期监管而疏忽自己的监管职责,最终使得双重管理体制流于形式。马克斯·韦伯(Max Weber)认为,行政机关科层制一旦确立,便总是运用其权力维护其地位,而不是促进变迁和革新。^[7]因此,如何理顺业务主管和登记机关的管理职责和权限,始终是当前影响民办教育发展的突出问题之一。目前我国已有超过 20 家民办教育集团在境外上市,而绝大多数主营学历教育的教育集团使用了 VIE 结构,对此,目前缺乏有效监管。在民办学校中也存在关联交易,而且具有多重表现样态,各种灰色关联交易的存在及其造成的负面影响,已成为民办教育宏观治理中的盲区和难点。^[8]

三、民办学校分类管理改革：路径及策略

民办学校分类管理改革是一项系统工程,面广量大,任务艰巨,工作繁重。要妥善推进这一重大制度创新有效落地,就必须进一步加强顶层设计,强化部门协同,落实中央、省级和地方政府三级责任制,完善推进机制,确保改革平稳有序推进。

1. 完善国家层面制度建设

民办学校分类管理是党和国家深化教育综合改革的一项重大决策部署,自上而下推动这项工程,离不开国家层面的领导、协调和推动。

(1) 细化部门任务分工和完善联席会议制度

民办教育改革进入深水区,平稳推进分类管理,需要国家层面的统一领导和强力推进,破除各部门之间的利益掣肘,使相关部门联动协作,形成合力。一是要进一步明晰国家相关部门在分类管理中的任务分工。教育部等十四部门联合制定了《中央有关部门贯彻实施〈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〉任务分工方案》。下一步需要进一步完善细化各部门分工:明确银保监会和人民银行在创新

投融资机制方面的职责;明确财政部在财政支持方面的职责;明确国土部门在办学用地支持方面的职责;工商总局需要进一步明确营利性民办学校能否进行前置审批。二是完善民办教育部际联席会议制度。根据民办教育发展的新形势新变化,应该进一步完善民办教育部际联席会议制度:增强部门协调的便利性,根据工作需要,联席会议的召集人可以由国务院副总理或者副秘书长兼任,以增强部门协调的便利性。加强信息公开,联席会议议定的事项,经与会单位同意后以纪要形式印发有关单位,及时向社会公布,释疑解惑。根据民办教育发展需要,适当调整联席单位,增加相关部门。

(2) 推动非营利性民办学校免税资格认定

推动非营利性民办学校免税资格认定,对于推进民办学校选择非营利性办学和提升办学质量等都具有十分重要的作用。国务院规定:“非营利性民办学校与公办学校享有同等待遇,按照税法规定进行免税资格认定后,免征非营利性收入的企业所得税。”根据2018年《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》,符合条件的非营利组织必须同时满足8个条件。民办教育新法新政规定,现有民办学校选择登记为非营利性学校的,终止时,允许“给予出资者相应的补偿或者奖励”。在实际操作中,非营利性民办学校登记和申请免税资格认定时,这一“补偿或者奖励”与《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》中“九项条件”的第六条之间容易出现认识分歧,导致一些非营利性民办学校在向税务部门申请免税资格认定时遇到障碍,甚至在民政部门申请非营利性学校法人登记时也遇到问题。对此,国家税务部门应进一步明确规定,登记为非营利性的民办学校,凭审批机关颁发的非营利性民办学校办学许可证,可以与公办学校同样到税务机关取得免税资格认定,不受非营利性学校举办者或出资人依法取得“补偿或奖励”因素的影响。

(3) 尽快修订《民办教育促进法实施条例》

根据全国人大的修法决定,新修订的《民办教育促进法》于2017年9

月1日起实施,新法从宏观上明确了民办教育分类管理改革的依据和方向,但是具体的内容还依赖于《民办教育促进法实施条例》的细化、解释和补充,以便增强其可执行性和可操作性。2018年8月,司法部将教育部提请国务院审议的《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》)及其说明公布,再次征求社会各界意见。为了促进民办教育稳定健康发展,做到科学立法、民主立法、依法立法,《实施条例》需要对社会关切的一些问题予以关注和明确,包括:明确“现有民办学校”在分类登记中的土地变性与价格计算问题;加强对公办学校举办民办学校的规范;细化非营利性民办学校举办者变更程序;明确民办学校的招生区域;规制民办学校集团化办学和关联交易。

(4) 督促各地加快制定具体配套政策法规

国务院《若干意见》规定“地方各级人民政府要根据本意见,因地制宜,积极探索,稳步推进,抓紧制定出台符合地方实际的《实施意见》和配套措施”。全国的大多数省份积极开展政策文件的制定工作,截至2018年12月,全国已有29个省(区、市)先后发布了促进民办教育健康发展的《实施意见》。与此同时,上海、陕西、江苏、四川等省(区、市)出台了相应的配套文件。但在推进过程中,还有少数省(区、市)的促进民办教育健康发展的《实施意见》尚未落地,部分省份仍存在工作进展缓慢,配套文件迟迟未能出台的情况;部分已出台的政策文件操作性不强,现有民办学校分类登记的关键环节尚不明确;部分省份工作力量薄弱,工作机构和机制不够健全。对此,应督促各地落实民办教育新法新政,打通分类管理改革落地的“最后一公里”。

2. 健全地方民办教育政策体系

深化民办教育改革,推进分类管理,既需要国家层面进行顶层设计,又需要基层学校大胆自主创新,同时还需要地方政府担当责任、主动作为。地方政府制定的民办教育分类管理配套政策往往更具地方性、适用

性、针对性和操作性,因此,亟须健全地方政策体系。

(1) 制定各级各类民办学校设置标准

一方面,要制定教育培训机构设置标准。教育培训机构近年来发展迅猛,数量极为庞大,同时乱象丛生,问题较多,成为党和政府高度关注的一大群体,中央深改委对教育培训机构的治理问题进行了专门研究。教育培训机构设置标准应从以下几个方面入手:一要明确教育培训机构的范畴;二是要明确教育培训机构章程载明的事项;三要明确教育培训机构的组织机构;四是要规定办学场所和设施设备基本要求。各地应在贯彻国家相关法规精神的基础上,结合本地实际,鼓励规范并重,制定好本省(区、市)教育培训机构的设置标准。

另一方面,要制定民办中小学设置标准。随着“全面二孩”政策放开,适龄入学人口增加,全国涌现出一批新建的民办中小学。地方政府应落实民办教育新法新政,清理民办学校设置门槛,出台基本设置标准,让国家机构以外的社会组织和公民个人利用非国家财政性经费面向社会举办的实施普通小学教育、普通初级中学教育、普通高级中学教育及普通高级中学附设小学、初中教育的学历教育机构有章可循。

(2) 制定民办学校分类登记管理办法

一是出台地方性民办学校分类登记实施细则。目前,全国已有10多个省(区、市)出台了《民办学校分类登记实施办法》,但仍有许多省(区、市)尚未出台专门的民办学校分类登记实施办法,因此,进一步健全民办学校分类登记办法依然任重道远。各地在分类登记办法中应明确设立民办学校的程序,明确管理和审批权限,明确法人登记事宜等。二是明确民办学校分类登记中的土地税收政策。民办学校分类管理过程中,土地和税收政策至关重要,这直接关系到民办学校举办者选择营利性或非营利性的意向,需要进一步作出明确规定。目前全国各地出台的政策中,针对土地和税收的具体规定不多,只有浙江、海南较为明确。例如,海南规定,以划拨方式取得的用地,不改变土地用途的,应按规定补办土地使用权出

让手续,并按国土部门同意补办时该宗地经确认的市场评估价格的40%补缴土地使用权出让金。三是明确现有民办学校变更登记类型的办法。目前全国各地许多省份均未出台现有民办学校变更登记类型的具体办法。各地在政策中宜明确:选择营利性民办学校的变更登记程序;对一贯制民办学校的分类选择作出规定;明确非营利性民办学校和营利性民办学校转设的问题。

(3) 建立健全民办学校财务管理制度

一要制定民办学校专项财务管理办法。目前,全国只有浙江、重庆、上海等部分省份出台了专门针对民办学校的财务管理办法,其他省份急需填补这一政策空白,探索制定符合民办学校特点的财务管理办法,完善民办学校年度财务、决算报告和预算报告报备制度,让民办学校的财务管理在新法新政下有章可循。二要进一步健全预算管理制度。民办学校预算按照会计年度进行编制,并在年度预算开始执行前完成审批。民办学校要明确预算编制方法,完善预算审批程序。民办学校校长负责组织财务部门和有关职能部门拟订年度预算,交由民办学校决策机构审批后实施。三要明确对财务状况的监管。对民办学校进行财务监管,是当前民办教育领域最为缺乏的也是最紧迫的举措,此举是优化民办教育治理体系的关键之举,具有标本兼治之重要意义。审计机构、教育主管部门要加强对民办学校的财务监督。上海规定,健全完善民办学校财务监管平台,建立民办学校财务评估体系。这一规定具有一定的借鉴意义,值得在全国范围内推广。

(4) 健全民办学校党组织负责人建设制度

民办学校党组织书记是抓党建工作的第一责任人,建立健全民办学校党组织负责人建设制度,是加强党对民办学校领导的有效途径。首先,要健全党组织负责人选派制度。目前,关于党组织负责人选派制度的专门规定还比较缺少,各地应尽快健全民办高校党委书记选派管理制度,向民办高校选派党委书记,强化民办高校党委书记的主要职责。其次,要健

全民办学校党组织书记述职制度。民办学校党组织书记应该向上级党组织述职汇报,形成抓党建的长效机制。再次,要加强民办高校党委书记队伍建设。要规范民办高校党委书记的薪酬待遇。目前,一些省份反映民办高校党委书记的待遇难以落实,存在困难,需要予以协调解决。要大力组织开展书记培训,提高党组织书记的履职能力。最后,要加强民办中小学、培训机构党组织书记队伍建设。民办中小学、培训机构党建工作是薄弱环节,必须切实加强党组织书记队伍建设,形成“抓书记、书记抓”的格局。

(5) 落实三方合理分担的民办学校教师社会保障机制

民办学校教师与公办学校教师相比,社会地位低,社会保障机制不平等,很难安心执教,从而导致民办学校骨干教师匮乏、高层次人才引进困难、人才流失严重等顽疾,严重影响了民办学校的办学质量。要建立教职工年金或补充保险制度。为依法保障教职工待遇,民办学校必须缴纳教职工社保及住房公积金。探索补充保险与企业年金的政府分担制度,是未来发展的趋势,浙江、辽宁、上海等地围绕补充保险与企业年金等制度的政府分担问题作出了规定。实际上,在新修订的《民办教育促进法》颁布以前,已经有部分省份开展了补充保险与企业年金制度的探索。政府要分担非营利性民办学校职工社会保障资金。县级以上地方人民政府要加大对非营利性民办学校的资金投入,分担非营利性民办学校职工社会保障资金,运用财政补贴、基金奖励、费用优惠等方式支持建立职业年金制度。

3. 明确现有民办学校过渡方案

明确现有民办学校过渡方案,是确定民办学校分类管理推进路径,促进各地民办学校分类管理顺利进行的重要前提。

(1) 明确民办学校分类登记办法

由于营利性民办学校的资产属性、办学价值取向等带有非公益性的

某些属性,如果一边通过办学获得营利,一边还同时享受国家财政资金,显然不符合社会公平的原则。修订后的《民办教育促进法》实施后,一些从幼儿园至高中的“一体化”民办学校可能不得不分拆办学。因此,义务教育的国家公益性行为与办学营利性行为之间应该有明确的划分。民办学校必然面临一体化民办学校资产分割问题。从小学到初中的义务教育只能选择成为非营利性学校,学前教育、高中阶段可以选择成为非营利性或营利性民办学校。这样,一个学校就要分拆成几所不同类型的学校,进行财产分割和债务剥离,管理人员甚至教师都要进行拆分。随着民办教育新法新政的落实,分类管理的推进必然面临一体化民办学校资产分割问题,对此,应该对同时实施义务教育与非义务教育的民办学校的分类登记、资产分割政策进行完善。

(2) 灵活安排分类登记过渡时间

从已经颁布的政策文件来看,除了辽宁省、甘肃省、天津市三个省(区、市)暂时没有明确过渡时间外,大多数省(区、市)都明确了过渡期的具体时间。不过,各地关于过渡期的规定差别比较大,要因地制宜安排过渡时间。一是对不同地区民办学校设立不同分类登记过渡期。各地设置的完成分类登记的过渡期时间长短不一,一般为3—6年,过渡期最短的是上海市,最长的是内蒙古。国家将民办学校分类登记过渡期的设置和相关的权限充分地赋予了各地,各省(区、市)要在尊重本省(区、市)民办学校的历史、现实和未来发展的基础上,采取多种措施促进现有民办学校的分类选择和登记顺利进行。二是对不同学段民办学校给予差别化过渡期。各地可以根据本省(区、市)情况,对不同学段的过渡期时间做出灵活安排,以推动分类管理工作有序开展。三是对不同时间成立的民办学校设置不同的过渡期,采取精细化的政策措施。

(3) 明确现有学校转设企业法人的路径

对待营利性民办学校,不应戴有色眼镜,事实上,“民办教育的公益性与可营利性并不矛盾,允许部分教育机构合法地营利,不仅无损其公益

性,甚至还会促进整个教育事业的发展,从而增加社会公益”。^[9]从《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》来看,正式批准设立的营利性民办学校,按相应管辖权到工商行政管理(市场监管)部门登记。各省(区、市)要在此基础上,颁布实施细则,为推进民办学校转设企业法人提供指导性建议。一方面,进一步明确民办学校转设企业法人的具体路径。现有民办学校选择变更为营利性的,需向原审批机关提供现有民办学校理事会(董事会)关于变更的决议、变更申请、变更方案、营利性民办学校股东名单以及同级工商行政管理(市场监管)部门核发的《企业名称预先核准通知书》。开展清产核资,经有关部门依法明确土地、校舍、办学积累等财产的权属并缴纳相关税费。经原审批机关同意后,核发新的办学许可证,再到同级工商部门重新登记。另一方面,进一步明确民办学校产权流转制度。目前,湖北省、安徽省、内蒙古等地文件对民办学校产权流转制度作了规定。湖北省规定,民办学校举办者退出办学、变更举办者权益应严格按照法定程序报审批机关核准。举办者股权结构发生变化的,应事先公告,并经审批机关同意。各地应制定本省(区、市)的产权流转细则,充分确保分类登记过程中民办学校和举办者等相关方面的权益,明确学校的产权归属。

(4) 细化现有民办学校补偿和奖励办法

民办教育新法新政允许举办者可以自愿选择举办非营利性或营利性学校。但是,对于举办者前期及滚动投入所形成的资产,到底如何进行补偿和奖励,并没有作出明确规定,而这正是民办教育举办者最为关心的一环。因此,有必要进一步细化补偿和奖励办法。

首先,要进一步明确补偿和奖励的原则和额度。各省(区、市)配套文件涉及现有学校剩余资产处置的规定原则性强,缺少可操作性。只有上海、江苏等少数省(区、市)针对补偿奖励的方法、数额和原则等做出了专门的规定。各地可以借鉴经验,进一步明确本地民办学校退出的补偿和奖励的金额。其次,进一步明确补偿与奖励的计算方法和具体程序。上海制定了《补偿与奖励的计算方法》,对于补偿和奖励的金额、计算办法等

作出了具体的规定。各地应该进一步出台民办学校补偿和奖励金额的具体计算办法,对奖补政策进行细化。此外,进一步明确清产核资的办法与程序。面对新一轮分类管理,民办学校财务清算由谁负责?如何进行清算?是教育厅主管部门,还是教育厅委托专业机构,还是民办学校自己确定的专业机构操作?这是值得思考的问题。在清产核资时,怎样进行财务清算?房产土地价值怎样计算?无形资产怎样计算?目前这些细节问题暂无明确规定,有待进一步明确,均需制定详细方案。

4. 建立分类管理风险防控机制

民办学校分类管理是一项重大改革,面临较多风险,包括教育教学稳定风险、办学资金链风险、学校法人财产安全风险、社会稳定风险等。对此需要提前研判,统筹预防。

(1) 落实民办学校的法人财产权

独立的财产权,是法人对外独立行使权力承担义务的前提要件。《民办教育促进法》规定:“民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累,享有法人财产权。”“民办学校存续期间,所有资产由民办学校依法管理和使用,任何组织和个人不得侵占。”但在实践当中,民办学校法人财产权落实的情况并不理想,许多举办者未将涉及办学的资产及时、足额过户到学校法人名下,很多民办学校实际上都处于“轻资产”乃至“空壳”状态。因此,落实民办学校的法人财产权,建立分类管理风险防控机制,刻不容缓。各地要从进一步引导举办者加快资产过户、优化资产过户的税费优惠政策、健全资产管理和财务会计制度等方面进行积极探索。要依法明确举办者的出资义务。相关省域可参考浙江省的相关规定,明确举办者资产过户到学校的截止时间,强化违反出资义务的责任追究,进一步引导举办者加快资产过户。为了消除民办学校举办者财产过户的顾虑,促进落实民办学校的法人财产权,各地应切实制定好分类登记的各项政策,明确补偿和奖励的原则和具体方法,以消除举办者

的资产过户顾虑。制定资产过户的税费优惠政策。各级教育行政部门应当采取必要措施,简化资产过户程序,减免资产过户相应规费,将法人资产落实情况与政府专项资金扶持和招生指标分配相挂钩等,推动民办高校将相关教育资产及时足额过户到学校法人名下。

(2) 健全监督管理机制

各省(区、市)应从细化民办学校信息公开制度,完善民办学校违规失信惩戒机制,建立联合执法机制和第三方质量认证与评估制度等方面进一步健全监督管理机制。一是进一步细化民办学校信息公开制度。推进民办教育信息公开,要求民办学校按照统一标准公开办学条件、招生、就业、收费、财务管理等办学信息,并对其真实性负法律责任,接受社会监督。二是建立健全民办学校违规失信惩戒机制。要制定违规失信的惩戒政策,将违规办学的学校及其举办者和负责人纳入“黑名单”,以规范学校办学行为。三是进一步健全联合执法机制。建立常态化的联合执法机制,由教育行政部门或者人力资源社会保障部门会同同级公安、民政或市场监管等部门组成联合执法队伍,对违反国家有关规定擅自举办民办学校的行为开展联合执法。四是建立第三方质量认证和评估制度。要大力推进管办评分离,以建立民办学校第三方质量认证、评估和质量监控制度。

(3) 建立注册资本金及风险保证金制度

在实践中,不少民办学校举办者因自身实力不济而不能很好履行出资义务,或因存在营利动机而刻意减少学校建设及运行经费投入,从而造成民办学校后续发展困难乃至陷入财务危机等状况,所以有必要建立注册资本金及风险保证金制度,对举办者在资金实力方面的主体资格作出新规定,提出新要求,以降低办学的资金风险。其一,制定民办学校注册资本金及风险保证金制度。国家教育行政部门应该提升对制定民办学校注册资本金及风险保证金制度的认识,并会同相关部门,参照国家针对金融、保险等特许行业所采取的管理办法,制定相关政策法规,以规避民办学校的资金风险。其二,制定民办学校办学最低注册资本金额度。明确

民办学校办学的最低注册资本金额度的设置原则或给出最低额度,有利于各地在制定民办学校办学最低注册资本金相关法规政策时,能够兜住底线,有利于最大限度地规避民办学校办学的资金风险。各省(区、市)可以参照国家针对金融、保险等特许行业所采取的管理办法,积极探索建立各级各类学校的最低注册(开办)资本金制度,并且在开办时对注册资金实行实缴制,而不是认缴制。

参考文献

- [1] [美] 保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯.经济学[M].萧琛,等,译.北京:华夏出版社,1999: 3.
- [2] [美] 米尔顿·弗里德曼.资本主义与自由[M].张瑞玉,译.北京:商务印书馆,2001: 83.
- [3] 董圣足.我国民办教育治理制度:变革与创新[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017(6): 19.
- [4] 吴华.我国民办教育发展的地方政策主导模式分析[J].教育发展研究,2009(8): 11—16.
- [5] 阎凤桥.民办教育政策推进为何缓慢?——基于组织行为决策视角的考察[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017(6): 11.
- [6] 王善迈.民办教育分类管理探讨[J].教育研究,2011(12): 34.
- [7] [美] 彼得·布劳,马歇尔·梅耶.现代社会中的科层制[M].马戎,等,译.上海:学林出版社,2001: 4.
- [8] 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.
- [9] 文东茅.论民办教育公益性与可营利性的非矛盾性[J].北京大学教育评论,2004(1): 44.

作者简介

- 阙明坤 厦门大学教育研究院博士研究生、无锡太湖学院高等教育研究所所长
谢锡美 上海市教育科学研究院民办教育研究所研究员
董圣足 上海市教育科学研究院民办教育研究所所长、研究员

通讯地址

福建省厦门市思明区思明南路 422 号厦门大学教育研究院
上海市徐汇区茶陵北路 21 号