

民办教育分类管理笔谈

[主持人语] 改革开放以来,我国民办教育获长足发展,已成为我国教育不可或缺的重要组成部分。为进一步促进我国民办教育健康可持续发展,是否对民办学校分类管理,如何分类管理,其法人性质和资产如何界定,在学术研究、相关法规修订方面一直存在较大争议。本着百家争鸣的精神,本刊邀请部分知名学者对此展开笔谈,以促进这一问题的学术研究和修法。(王善迈)

重新审视民办学校分类管理的理由

吴 华

自《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》发布以来,我几乎在每次演讲中都要声明,“现在所谓对民办学校实施分类管理,并非是我们以前没有分类,原来的分类管理叫要求取得合理回报与不要求取得合理回报的分类管理,现在要改为营利性与非营利性分类管理。”现在看来,以前的说法并不确切,我们不但原来对民办学校有分类管理,而且也是营利性与非营利性分类管理,只是把所有的民办学校都分在非营利性一类。因此,现在所谓对民办学校实行营利性和非营利性分类管理的确切含义是“将现在定性为非营利性的民办学校再分为营利性和非营利性两类。”厘清现在所谓“分类管理”的确切含义对于下面的讨论十分重要,它会帮助我们看穿至今仍然遮蔽着“分类管理”真相的迷雾。为使后面的讨论不至于产生歧义,我们不妨称现在(原来)的分类管理为“分类管理(1)”,今后要实施的分类管理为“分类管理(2)”。

一、实施分类管理(2)对民办教育将产生什么影响?

分类管理(2)的内涵,按全国人大常委会公布的“民办教育促进法修正案

草案二次审议稿”的说明,是指“非营利性民办学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。营利性民办学校的举办者可以取得办学收益,学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定分配”。“非营利性民办学校清偿上述债务后的剩余财产继续用于教育事业。营利性民办学校清偿上述债务后的剩余财产,依照公司法的有关规定分配。”上述法律规范即所谓“活着不分钱,死了不分财”的“国际惯例”。结合目前人们对民办学校举办者办学行为所形成的基本判断——投资办学,我们立即可以得到以下几点推论:第一,大部分民办学校的举办者在分类管理(2)实施后愿意选择营利性学校,否则他就不是投资办学;第二,大部分民办学校的举办者他们宁可选择分类管理(1),而不是分类管理(2)当中的营利性民办学校,因为他们在分类管理(1)中的所得,在分类管理(2)选择营利性民办学校时将会失去,而在分类管理(2)选择营利性民办学校的所得,在分类管理(1)中也能实现;第三,实施分类管理(2),对于吸引民间资金举办非营利性民办学校作用不大;除非有充分的税收减免等扶持政策,否则,对于吸引民间资金举办营利性民办学校的作用也不可过于乐观,因为举办者在分类管理(2)中选择营利性民办学校导致的成本和风险增加因素,将会大大抵消预期的经济利益;第四,实施分类管理(2),对于政府加大对民办教育的投入,改善民办教育发展环境作用不大,因为政府在分类管理(2)中扶持民办教育的理由,在分类管理(1)中同样成立,在分类管理(1)中做的不够的地方在实施分类管理(2)时大幅改善的可能性不大。

概括以上的讨论,我们可以明确得出一个重要的结论:实施分类管理(2),短期难以显现促进民办教育发展的价值。这显然是一个出乎意料并令人感到不安的结果。

二、实施分类管理(2)的理由究竟是什么?

既然分类管理(2)对民办教育发展的价值不能确定,同时分类管理(1)总体运转也算正常,特别是在“温州试点”(“温州试点”其实是分类管理(1)的改良版而不是分类管理(2))取得了明显成效以后,为什么政府和社会上还有那么多的人在不遗余力地倡导分类管理(2)呢?在促进民办教育发展的理由不能得到充分论证时,为分类管理(2)寻找其他的理由就十分必要了。

“国际惯例”。在倡导分类管理(2)的人群中经常被提及的一个理由是“国际惯例”,这也是在改革开放背景下很容易被人们接受的一种立法理念。但是,由于世界各国历史文化传统的差异和面临不同的现实发展需要,“国际惯例”在世界各国的立法实践中从来都只是一种选择性规范而不是强制性规范。

在我国的立法实践中,我们并没有因为世界大部分国家选择私有制而选择私有制,我们也没有因为世界大部分国家在高等学校中的非党化而放弃我党对高等学校的领导。事实上,在我国政治、经济、文化、教育各个领域,虽然我们积极倡导借鉴世界各国的成功经验,但并没有形成遵循“国际惯例”的立法准则。因此,在民办学校分类管理中要求遵循“国际惯例”的理由是不充分的。

另一个理由是“差别扶持”。与“国际惯例”相比,“差别扶持”不但是一种受到广泛认同的立法理念,而且也是在《民促法》修法中一个已经得到体现的立法准则,这一点从分类管理(2)的制度设计中也是显而易见的。我们在讨论民办学校分类管理的学术文献中经常可以看到这样的论证:对于营利性民办学校和非营利性民办学校给予同样的政策扶持,既是不公平的,也不利于形成和体现民办教育的公益精神;如果不对民办学校进行营利性和非营利性的清晰区分,政府就无法加大对非营利性民办学校的财政资助和政策扶持,因为在分类管理(1)的制度框架中,政府的财政资助有可能就成了举办者的“合理回报”。这个逻辑受到了政府和学界的广泛支持,但并不是无懈可击的。比如在政府对公办学校的财政资助体系中,公共资源配置的基本原则是基于学生权利平等的普惠性准则和弱势补偿准则,与学校办学质量之间并没有什么关系;同样道理,政府对民办学校提供基于学生人数的普遍资助比任何其他理由的差别扶持都更加合情合理。而且对于选择民办学校的家长和学生而言,他们并不关心举办者是否营利,他们关心的是学校提供的教育服务是否质价相符,其实这也是人们在市场交易中遵循的普遍准则。至于政府的财政资助成为举办者的“合理回报”,又有什么值得大惊小怪的呢?在其他产业领域的所有减免税政策做的不都是同一件事情吗?所以,在民办学校分类管理的制度设计中,对营利性民办学校和非营利性民办学校实施“差别扶持”固然有其合理性,但并不意味着只能选择减损型的差别扶持,在普遍资助的基础上对非营利性民办学校提供更加积极的差别扶持也是可供选择的政策方案。

再一个理由就是“国家法制统一原则”。指在国家的各种法律规范之间必须形成一个以宪法为最高法律准则的包括宪法、法律、行政法规、地方性法规等各种法律规范协调一致的法律体系,具体体现在两个方面:第一,在不同位阶的法律之间,下位法服从上位法,地方性法规服从法律和行政法规,一切法律服从宪法;第二,在位阶相同的法律文件(法律、行政法规、地方性法规、部门规章等)之间,对同一种行为的法律规范不能相互冲突。就本问题而言,虽然国家对非营利组织并没有专门立法,但在《企业所得税法》、《企业所得税法实施条例》、《民间非营利组织会计制度》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》以及最近通过的《慈善法》等法律文件中都有相关规定,全国人大如果采纳“温州试

点”方案中关于“非营利性民办学校”的相关规范,将会导致法律体系内部关于非营利组织定性的法律冲突。解决这种冲突,理论上不排除在非营利组织定性上调整其他法律规范或创立新的法律规范的可能性,但由此产生的立法和修法成本已经使其不具有可行性。因此,分类管理(2)就成为接受和认可“营利性民办学校”这一重大观念与制度创新之后,对民办学校实施营利性与非营利性分类管理时与“国家法制统一原则”不矛盾的唯一选择。

通过上面的梳理后不难发现,在倡导分类管理(2)的所有理由中,只有“国家法制统一原则”是对民办学校实施营利性与非营利性分类管理时唯一具有约束力的理由。认清这个事实,对于实施分类管理(2)时考虑如何在新的法律环境中设计促进民办教育健康发展的配套政策是至关重要的。

三、实施分类管理(2)需要怎样的配套政策?

现在我们已经清楚,实施分类管理(2)的基本出发点是保障“国家法制统一原则”在教育领域的落实,它与民办教育界期盼的更加宽松友好的民办教育发展环境和政府在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中对民办教育新的战略定位——“民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量”之间都没有必然联系。因此,在新形势下促进民办教育发展需要新的政策设计思路。

第一,合理补偿。在今后一个相当长的历史时期内,我国民办教育发展的主要力量只能是现存的民办学校,因此,在《民促法》修法完成以后,稳定现有民办学校举办者的办学预期就变得十分重要,其中的关键是中央政府或地方省级人民政府要加快制定对现有民办学校举办者的资产补偿方案,通过合理划分学校资产归属和保障学校资产划分后举办者资产所有权的安全性,鼓励和引导举办者继续办学和长期办学。

第二,普遍资助。建立公共财政对民办学校提供基于学生权利并主要通过学生人数体现的普遍资助政策框架。《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(国发[2015]67号文件)在这个问题上已经迈出了关键性的一步,第一次在国家层面将义务教育阶段的民办学校全部纳入公共财政保障范围。尽管保障水平以国家义务教育生均公用经费标准为限,还没有达到《义务教育法》规定的要求,但这一历史性的突破预示了我国教育财政正在实现从公办学校财政向公共教育财政转型的历史进步。同时,对营利性民办学校应该实施全面的免税政策,由此产生的对民间资金的吸引作用及其就业效应可以大大超过国家减少的税收。

第三,放松政府规制。激发学校办学活力是本届政府在教育领域推进治理体系和治理能力现代化的重要政策导向,并以落实学校办学自主权为其前提条件。但由于在某些关键领域教育改革进展迟缓,学校办学自主权难以真正落实。教育改革的这种困境可以借助在民办教育领域全面深化市场取向的改革取得突破,通过加快转变政府职能,进一步简政放权,全面放宽民办学校准入规制,扩张民办教育市场空间和释放民办学校办学活力,同时发挥激发公办学校办学活力的积极作用。

第四,强化信息披露。从中央深改小组第23次会议披露的信息分析,政府目前已经考虑了实施分类管理(2)以后要加强对营利性民办学校的监管,但却忽视了对非营利性民办学校的监管。事实上,非营利性民办学校由于戴着政府背书的光环,更容易让消费者产生盲目信任,应该成为监管重点。为了在保障教育消费者合法权利和保障民办学校办学自主权之间保持平衡,强化民办学校信息披露制度应该得到优先考虑,通过利用现代信息技术使公众在充分了解学校重要信息的基础上进行合理决策并承担相应的决策风险。

营利性与非营利性民办学校分类管理的几个重大问题

王 烽

营利性与非营利性分类管理,是关于公共服务提供方式改革的基本制度。在从计划经济向市场经济体制过渡的过程中,公共服务的提供方式也发生着重大的变化,从单纯政府(包括国有、集体企事业单位)提供和管理向政府和民间力量共同提供、政府和社会共同管理转变。这种转变要求在区分营利性和非营利性的基础上,理清政府、市场、社会三者的关系,明确各方权利、义务和行为规范。在医疗领域,2000年国务院就明确了营利性与非营利性医疗机构分类管理的思路。2009年3月,《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》又把“营利性与非营利性分开”作为医疗体制改革的一个指导思想。在教育领域,情况要复杂些。《民办教育促进法》立法过程中,“营利性与非营利性分开”的思路就被提出,但没有被采纳。《国家中长期教育改革和发展规划纲要

要(2010-2020年)》再次提出以试点方式推进营利性与非营利性学校分类管理的任务。随着教育法修正案通过和《营利性与非营利性民办学校登记细则》《营利性民办学校监管细则》在中央深化改革领导小组会议上通过,分类管理进入加速实施阶段。

一、实施分类管理的必要性

长期以来,由于不能清晰界定民办学校的营利性与非营利性,导致民办教育政策扶持和制度规范的基本依据不足,成为民办教育健康可持续发展的严重障碍。营利性与非营利性民办教育分类管理,是突破长期制约民办教育发展制度和政策瓶颈的根本手段,也是民办学校自身健康、持续发展的迫切要求。其必要性体现在:

第一,分类管理是落实民办教育优惠政策的基本依据。按照原《教育法》和《民办教育促进法》的规定,民办学校只能是非营利组织,对民办学校的优惠政策也建立在这一前提之下。然而事实上,只有很少的民办学校符合非营利组织的特征。这就导致法律对民办教育发展是以鼓励为基调的,而具体政策的实施上则以规范为主。原《民办教育促进法》及其《实施条例》,在财政、税收、教师流动等方面,规定了一系列扶持民办教育发展的政策。但在实践中,政府各部门之间、中央政府和地方政府之间对于法律和相关政策的理解不一致、执行标准不统一,法律规定的优惠政策并未落实到位,成为民办学校举办者抱怨的焦点,极大地影响了广大办学者的积极性。只有将营利性和非营利性民办学校分开管理,相关政策设计才能具备一个基本准则,政府部门之间、中央和地方之间才能产生共识,也才能为优惠政策的制定和执行扫清障碍。

第二,分类管理是完善民办教育基本制度的必要前提。学校准入制度、产权制度、财务会计和资产管理制度、内部治理结构、政府服务和监管等制度,是民办教育健康发展不可缺少的基本制度。在民办教育恢复和发展了30多年之后,这些基本制度规范仍很不健全,有的甚至处于缺失状态,使民办教育发展面临的一些迫切问题缺乏解决的基本依据。由于营利性组织和非营利性组织在组织目标和价值、运行规律、内部治理结构等方面有明显差别,两类组织与政府、市场、社会、服务对象的关系,以及组织存在和发展所遵循的基本规则也有明显区别。因此,营利性与非营利性的区分,是民办教育制度建设的逻辑起点;落实民办学校平等法律地位、明晰学校资产产权、保障教师和学生的合法权益、完善学校内部治理、建立完善的政府服务与市场监管制度,都需要以分类管理为基础。

第三,分类管理是拓展民办教育发展空间的迫切需要。教育培训是现代服

务业的重要组成部分,是支持我国经济转型升级的重要增长点。在教育培训事业发展过程中,一些营利性培训机构为了获得合法性,已经通过注册公司的方式实现企业化经营,并在境外股票交易所上市。近年来,在传统的非营利性教育之外,营利性教育培训产业在世界范围内蓬勃发展,甚至在美国、南美、东南亚等一些国家和地区,营利性的学历教育机构也曾呈现扩张之势。分类管理将为营利性教育发展开辟道路,支持营利性教育培训产业与市场需求紧密对接,并通过探索营利性学历教育促进办学体制改革创新。

第四,分类管理是营造公平竞争环境的重要保障。不少民办教育人士认为,一些公办学校举办的民办学校、一些正在探索的混合所有制学校凭借原来学校的资源优势、体制内优势,挤压了“纯民办”的发展空间;而一些有捐资办学意愿的人士,则认为捐资办学的政策与出资或投资办学没有足够的区别。不公平竞争是民办教育遇到的最大问题之一。民办学校分类管理,势必将各种形式的民办学校纳入营利性与非营利性两种发展轨道,为区分不同学校性质提供有力的支持,为民办教育健康发展创造公平的竞争环境。

二、推进分类管理的基本思路

新修订的《中华人民共和国教育法》删除了“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”的条款,只是限定政府财政资金和捐赠资金不得举办营利性教育机构,为营利性学校在实践中发展扫除了障碍。如何促进营利性学校健康发展就成为一个更加现实的问题,建立针对营利性学校的制度规范就成为不得不做的事情。而《民办教育促进法》之所以叫做“促进法”,就决定了它既要保持鼓励和促进的原有基调和基本框架,又面临对分类管理进行规范的任务。要想在这一部法律中建立系统的分类管理基本制度看来并不可能,这决定着“促进”和“规范”注定都是不会太彻底的,无法摆脱原来这部法律面临的尴尬境地。

目前,对于分类管理问题可谓“众说纷纭”。笔者了解,一部分举办者、学者和地方政府官员认为,根本没有分类的必要,分类就会带来不可控制的后果。另一部分人赞同分类管理,但希望非营利学校的标准放宽,让现有大部分民办学校继续享受国家各种优惠政策,希望借助分类管理“一劳永逸”地解决民办学校的产权问题。民办教育促进法修正案二审稿则代表了中央部门和部分学者的思路,即按照国际通行的非营利组织标准分类,给举办者适当补偿并设置过渡期。

实际上,2010年教育规划纲要颁布以后,教育部就联合各相关部门起草关

于鼓励民办教育发展的文件,文件研制过程中对分类管理问题进行了较为充分的讨论。按照“鼓励发展”的政策基调,分类管理的基本原则应当是分类标准明确、举办者自愿,建立捐资办学制度和扶持政策,建立营利性学校制度和扶持政策,允许现有不符合营利或非营利条件的民办学校规范发展,并尽量争取优惠政策,最终实现分类过渡。这种思路符合十七大以来党中央、国务院鼓励民间资金进入教育领域的政策导向;符合经济新常态下财政经费紧张、教育消费增长的国情。

由于现有大部分学校都不符合国际通用、国内其他领域也在执行的营利性或非营利性学校的标准,如果按照“两分法”的思路操作,即使留出一个“过渡期”,也会引起举办者和整个民办教育界人心不稳,“促进发展”将难以落实。因此,笔者建议按照“捐资办学”、“出资办学”(不要求回报)、“投资办学”三类进行划分,分别对应纯粹非营利学校、现有不要求回报但出资者不放弃出资所有权的学校(准非营利)、营利性学校,建立健全管理规范和支持政策,促进各类民办学校健康发展。

我国民办教育的恢复和发展有其特殊历史背景,分类管理的操作层面面临很多复杂的问题。最近几年我们发现,一定时期内民办学校可能不符合严格的非营利组织标准,但学校在激烈的竞争中如果能够长期办下去,它必须符合社会需求和教育规律。这就要求建立委托代理关系,实现举办者与学校逐渐分离而不是代代相袭。几代人过去,学校的最终方向就是非营利。因此,在分类管理政策实践中,要以灵活的方式解决历史遗留问题,尊重原有学校举办者和投资者的合法权益,更多发挥地方的积极性创造性,“以时间换空间”,让学校修养生息是必要的。

三、需要解决的几个关键问题

分类管理如何实施,决定于决策者推进改革的决心和技巧。是一劳永逸地从源头开始制度建设,还是折中不同意见起草一个应景的法律修正案?前者具有理想色彩,但采取正确的策略并非不可能。而后者则几乎是现行立法和行政生态与民办教育业界意见相呼应的必然选择。无论如何,以下几个问题都是推进分类管理无法忽略的:

(一)关于营利性或非营利性学校的举办主体问题

新修订的《教育法》第二十六条规定:“国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构”。从现行《民办教育促进法》看来,民办学校的举办主体可以是政府机构以外的组织和个人。分类

管理是否意味着上述主体也都可以举办营利性和非营利性学校呢?

对于营利性学校,新修订的《教育法》规定国家财政性经费不能参与举办,但没有禁止国有资产参与举办。政府可以举办营利性国有企业,国有事业单位(公办学校)可以举办校办产业,也应该可以举办营利性学校。当然,这种类推尚无法律依据。不过现实中有地方政府“参股”举办民办学校或者将公办转为民办,也有许多公办学校参与举办民办学校,从“股权”的概念上讲,不管是否营利,这些应当是营利性学校。

对于非营利性学校,草案明确,非营利学校的标准是举办者不取得办学收益,办学结余全部用于办学,剩余资产继续用于教育。个人和企业直接出资办学,没有经过捐赠的渠道,如何保证剩余资产用于教育,又如何获得捐赠者应当保有的权益?企业和个人作为非营利学校的直接举办者,目前资产风险很大。学校举办者股权结构变化,炒卖学校举办者预期权益,也对学校稳定构成威胁。

按照国际已有经验,非营利性学校举办资金来源可以是任何机构和个人,但举办者应当是非营利组织,基金会办学、教会办学,或者先注册一个非营利性法人(如学校)再筹资举办,符合办学条件之后颁发办学许可证。非营利组织作为举办者,我们没有相关规定;先注册后取得办学资格,我们也没有相应制度。

(二)关于如何引导举办者选择的问题

既然允许举办者在营利性和非营利性之间进行选择,给现有举办者的预期就是,转为营利性学校不存在准入限制。然而,营利性学历教育特别是义务教育、学前教育目前完全开放准入是不太可能的。原因是,学历教育学校是通过政府审批才能设立的,本身没有自由市场准入;而学前教育和义务教育都涉及未成年人一生发展,质量标准并不明确和统一,理论上无法通过市场竞争保证未成年人的权益和成长发展的质量。尽管法律已经不禁举办营利性学校,但是营利性学校的公益属性仍然存在。大批民办学校摇身一变成为纯粹营利性教育公司,对于社会各方面来说是难以接受的。

法律应当回答在多大程度上允许学历和学前教育举办营利性学校的问题,防止营利性学校一哄而上。但另一方面,如果既让举办者在营利性和非营利性之间选择,又对营利性学校作出准入限制,分类管理就成为一种强制将学校登记为非营利的手段,必然招致民办学校举办者的反弹。那么,只能对现存不符合条件的民办学校不急于分类,或者拿出足够的政策优惠引导举办者选择。只有登记为非营利性学校有足够的吸引力、登记为营利性学校有很高的成本,举办者的选择才会符合预期。

(三)关于营利性与非营利性学校的法人治理问题

营利性学校也是培养人的机构,也要遵守教育方针,与营利性企业不同。

党政各部门对从事学历教育的营利性学校要履行监管责任,甚至要求学校遵守自己的行政指令,这几乎是无法避免的。按照法治原则,要明确这样做的法律依据。

另一方面,目前存在大量的个人和公司直接办学,按照《民办教育促进法》修改草案,登记为非营利性学校后,这些举办主体与学校之间就不存在财产权益关系。那么,他们还有哪些举办者权益,在多大程度上参与学校的管理和运营,必须有一个边界。而这个边界要通过法律对学校法人治理结构作出一些基本规范,保证学校真正与举办者断开财产权益关系,而明确部分“参与或控制权”、冠名权等。

(四) 关于产权问题的突破思路

纯粹的非营利组织,举办者不再享有任何财产权力。对民办学校资产的所有权问题,现行《民办教育促进法》并没有作出规定。但该法提供了一个“奖励”思路:为不与关于非营利组织的其他法律冲突,把民办学校的“回报”定性为对举办者的“奖励”。有人主张这种思路可以移植到对举办者投入资产的处理上来,即当学校终止办学、偿清各种债务后,剩余资产可以以“奖励”的方式归还举办者。笔者担心的是,这种思路会遇到与“合理回报”同样的尴尬,即由于奖励的性质牵强而导致多年不能实施。

为鼓励教育、医疗、养老等社会事业发展,应当研究制定措施,允许民间资产以无偿借用或者低租金的方式参与兴办民办学校、医院、养老院等。民间闲置的土地使用权、房屋等不动产无偿或低租金用于办学,所有者不取得回报,学校等机构存续期间不得收回,学校法人财产权和资产的最终所有权分离。这样的学校,如果满足办学结余不分配、学校其他办学资金属于捐赠,也应归为非营利性学校,至少享受与非营利性学校同等的税收政策、财政资助等。如果能够如此,对于解决分类管理面临的资产产权这一难题,将大有帮助。

有序推进民办学校分类管理改革

周海涛

近期中央全面深化改革领导小组审议通过的民办学校分类管理细则,明确

了要建立营利性和非营利性民办学校分类登记、分类管理制度,从根本上破除配套政策落地的阻碍,保障民办教育健康发展。

一、分类管理改革势在必行

分类管理是实现依法治教、完善教育治理体系的内在要求。上世纪80年代初期,政府为增加公共服务供给,放开政策允许民间资本举办公共事业,从而涌现了大量民办学校、民办医院、民办研究所等新型组织。为明确对这类组织的管理责任,1998年国务院颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》,据此民办学校一般登记为“民办非企业单位”,但这没有与1986年的《民法通则》规定的四类法人(机关、事业单位、社会团体和企业)对接,民办非企业单位无法归入任何一个法人类属。2002年颁布的《民办教育促进法》规定民办学校应当具有法人条件,但仍未能明确民办学校的法人属性。因此,民办学校长期处于法人属性不清的尴尬境地,导致没有与之相对应的财政、税收、人事、社会保障、土地、金融等方面完整配套的政策,难以享有与公办学校(事业单位)同等的法律地位及相关待遇。根据《教育规划纲要》提出的探索民办学校分类管理试点,民办教育促进法修正案首次确立了营利性与非营利性民办学校两种法人类型,明确了民办教育和公办教育共同发展格局的法源基础,在法律层面充分体现了完善民办教育治理体系的内在要求。

分类管理是世界主要国家私立学校管理的通行做法。美国、加拿大等发达国家实行分类管理,为非营利性与营利性私立教育提供公平竞争的制度环境。巴西、南非、马来西亚、新加坡和菲律宾等转型国家经历了私立教育先发展、后规范,营利性教育先崛起、后立法的过程;认识到大量法律意义上的非营利性私立学校实际上在营利,但国家无法对其实现有效管理,这些国家纷纷让营利性私立教育合法化,建立了相应的分类管理系统。总体上看,分类管理是各国政府在私立教育领域明确发展导向、实现管理目标、实施有序治理的有效措施。

分类管理是突破长期制约民办教育发展制度瓶颈的根本措施。在以往的法规制度框架下,民办学校既不能享受政府补贴、税费减免等政策支持,也不能合法合规地获得经济收益,不但制约了民办学校的发展,而且影响了民间资金投入教育的积极性。实行分类管理,既能有针对性地制定政府扶持政策(如财政补助、税费减免等),避免“搭便车”现象,最大限度地保障民办教育的公益性;又能从法律层面明确营利性民办学校的法律地位,完善相应的办法,依法保障和规范获取合理回报的行为;同时还能使潜在的捐赠者和出资者打消顾虑,激发他们为教育捐资和投资的积极性。

二、分类管理改革的主要难题

从办学者意愿看,实践者对改革看法不一。上海、浙江、江苏、广东、甘肃、重庆、西安等省市受访的30余所民办学校中,有半数以上出资人、近半数的校级管理者对分类管理持存疑态度。有人认为,“当前民办教育发展的核心问题不是区分营利性和非营利性,而是鼓励和保护民办教育,通过更多的扶持政策让民办学校更快速地发展”,将分类管理视同于对民办教育的限制和挤压。也有人认为,“公办和民办的区别还没搞清,又来搞营利性与非营利性分类,是乱上加乱”,将民办内部的探索与公民办之间的探索对立起来。还有观点认为,“选择营利性,就会缴税缴费缴到死,再加上社会观念的歧视,学校必亡”;而“选择非营利性,放弃财产权,则投资方拥有财富的错觉也随之破灭,学校靠投资方个人资产抵押获得的大笔贷款债务将无人接管,学校必乱”。对改革产生误解的主要根源,在于目前分类标准和依据不清晰,两类学校的办学领域和政策区别不明确,难以对分类管理产生确定性预期。

从政策环境看,分类扶持政策不明朗。民办学校征地难、贷款难、财税支持少,是近10年来一直困扰民办教育的“老问题”。调研中主要反映的问题包括:国有商业银行贷款准入制度将民办学校排除在外,一些股份制银行因为民办学校房产、土地没有得到房产局、国土局的登记,无法进行抵押贷款。由于自有资金有限、正常融资渠道不畅,财政拨款不足,有些学校不得不向社会借高利贷,或以房产、土地的他项权抵押借贷。另外,公办学校免征房产税、城镇土地使用税,而民办学校不能享受同等待遇;公办学校举办进修班、培训班所得收入归学校所有,免征营业税,而民办学校需申报此类收入;民办学校收取费用均为经营服务性收费,应按规定使用税务部门的税务发票,但大部分民办学校至今未获得此类发票;按政府规定价格出租的公有住房和廉租住房,包括企业和事业单位向职工出租单位自有住房,暂免征收房产税和营业税,但实际上民办学校仍需缴纳此类税收。调研中很多人表示,期盼通过分类管理,能够让选择非营利性的民办学校获得更多的财政拨款、税收优惠、土地优惠和融资优惠,让选择营利性的民办学校也能获得优于一般商业组织的政策优惠。

从行业影响看,基层对推进方式有疑虑。目前重审批、轻监管现象仍较为普遍,且多停留在行政层次,监管手段落后,方式陈旧。对于分类管理改革如何实施和推进,主要存在三方面的担忧。一是选择成为营利性学校是否会被挤压生存空间,是否不考虑其提供教育服务的公益性,完全等同于一般的商业组织;二是分类管理究竟是重“分”还是重“管”,现有体制和服务体系是否会因分类

管理而不进反退；三是分类管理一直是“雷声大雨点小”，一旦真正落实，是否“会对非营利性学校管得多，而对营利性学校管的少，带来新的不平衡”。由于分类管理理想目前还未公开具体设计，各地对制度建设的系统性还认识不足，一线实践者的担忧就难以消除。

当然，对民办学校分类管理改革的质疑和担忧，既有老问题，也有新情况，是现实中难以回避的，也不能因此动摇改革的决心。需要客观对待、深入分析、积极应对，进一步加强引导、凝聚最大共识，努力破除民办教育发展的政策瓶颈。

三、分类管理改革的路径思考

抓紧完善顶层设计，激发自主自愿参与改革的积极性。一是优先出台民办学校分类登记办法，非营利性的登记为事业单位或民办非企业法人、营利性的可登记为企业法人，明确登记依据和原则、行政管理部门审批登记权限、新办学校资质规定、现有学校重新登记程序等，积极引导和鼓励社会力量举办非营利性学校，为分类管理改革铺好路。二是建立公办学校、非营利性民办学校、营利性民办学校之间公平竞争的制度环境。针对民办学校分类管理对突破现行体制性障碍的强烈需求，相关部门尽快清理不利于民办教育的歧视性政策。三是充分发挥市场在民办学校类型选择、路径探索和资源配置上的决定性作用，建立分类管理的市场模式和机制。充分考虑各地情况，鼓励各地建立健全分类管理配套制度和实施办法。充分尊重市场规律，建立由学校自愿选择、能进能出的市场机制，并确保“能分类的真分类，真分类的能获益”。

强化分类扶持政策，降低普惠门槛。近年来，国家和不少省（区、市）也已出台相应的政策，探索民办学校分类管理。从各地实践和各界反映看，已有政策效果不彰，有些甚至因长期面临争议而处于搁置状态。民办学校举办者（出资人）和管理层普遍认为，民办学校“缺的是政策，而不是经费”，现有政策的“季节性”较强，不利于利益相关者树立参与分类改革的信心。为形成长效机制，应着力改变过去以政府为主导的选拔性政策激励，实行分类的普惠性财税和土地政策支持。一是回应民办学校强烈反映“税负重”的诉求，清理整顿设立不合理、管理不到位、使用不透明的收费与基金，减免非营利性民办学校资产过户税费。二是出台民办教育的结构性减税改革方案，针对特定群体、特定税种进行有选择的税负调整，突出对公益性教育产品和服务的导向支持。三是精细设计非营利性和营利性学校的差异性税收原则，准确设置有分有统、统分结合的税收管理办法，由学校根据其组织定位和目标自主选择、自动站队。对营

利性学校实行优于工商类企业的税种、税率,兼顾国家宏观调控需要和社会承受能力。四是落实民办学校土地使用和建筑用地优惠政策,保障和规范民办学校的教育用地,对营利性和非营利性学校实行差别化土地政策。

凝聚改革合力,依法推行分类管理。分类管理是一项系统性的变革,必须积极稳妥地予以推进。一是保障不同利益相关者的合法权益。考虑到民办学校举办者(出资人)在基础教育普及化和高等教育大众化进程中的贡献,在重新登记时,对举办者给予适当奖励和合理补偿。二是确保两类民办学校的师生与同级同类公办学校的师生一视同仁,享有平等待遇。三是加强宣传引导,凝聚各方共识,促进民办学校坚持依法自主办学,集中精力抓好内涵,真正把分类管理改革落到实处。

民办学校分类管理:冲突与调适

董圣足

对民办(私立)学校实施营利性与非营利性分类管理,是境外不少国家及地区的通行做法。实际中,由于现行法律法规以及行政规章之间存在诸多不一致和不协调之处,“民办非企业单位”的法人定位,让民办学校遭遇身份尴尬。一方面,因为不是企业,故很难做到真正的自主办学、自我管理、自求发展,这使得部分以投资为取向的出资人(举办者)无法通过正常渠道获取“合理回报”,而导致不少灰色交易和失范行为;另一方面,又因不是事业单位,故难以享有与公办学校同等的法律地位及其他公平待遇,这很大程度制约了一些捐资办学和真正不求经济回报的民办学校的更大发展。从长远看,借鉴国外经验,从立法和行政规制上对民办学校实施营利性与非营利性分类管理,是从源头上解决我国民办学校法人属性不清、相关政策难以落实的根本举措。

对此,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》作出了相应部署,提出“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”。2015年12月底全国人大常委会审议通过的《教育法》和《高等教育法》修订案,取消了对于举办营利性学校的禁止性规定,这为探索营利性与非营利性民办学校分类管理扫清了最大障碍。2016年3月十二届全国人大四次会议审议通过的《中华人民

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出“建立分类管理、差异化扶持的政策体系,鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务”;2016年4月18日中央深改组第23次会议审议通过了《民办学校分类登记实施细则》和《营利性民办学校监督管理实施细则》。《教育部2016年工作要点》(教政法〔2016〕6号)则再次明确提出:“推进民办教育分类改革……有序实施民办学校分类管理。”由此可见,尽管《民办教育促进法》及其实施条例的修订工作尚未最终完成,但是,国家及相关部门对民办学校实施分类管理,大局总体已定,方向坚定不移。

然而,由于缺乏实践支撑,又无相应配套制度,当前业界在民办学校分类管理问题上,尚未达成广泛共识。很多举办者担心,如按现有《民办教育促进法》修订案草案的分类标准,选择非营利将等同于捐资办学,失去对学校的剩余索取权和剩余控制权;而选择营利性则不仅面临相应政策不确定,还可能遭遇“制度歧视”新困局,从而无所适从、难以选择。一些地方教育行政部门也对分类管理的时机把握和路径选择不以为然。这直接导致《民办教育促进法》修订案草案虽经全国人大常委会2015年下半年两次会议审读而未能付诸表决,并在两类学校的分类标准、适用政策、财产归属及过渡时间等规定上,引发了各界持续不断的讨论和争论。

根据我们近期对1391位民办学校举办者(办学者)的意向调查了解,超过三成的受访者不认同现有《民办教育促进法》修订案草案有关两类学校的分类标准,而不认同的主要原因有:(1)分类配套政策不健全(占比为34%);(2)对非营利学校缺乏产权保护(占比为30%);(3)现有标准中营利性学校没有发展空间(占比为22%);(4)教育事业不应该存在营利性学校(占比为10%)。同时,近半数受访者认为,由于法人转设、财务清算及产权界定等工作极其繁杂,实施分类管理不应设具体过渡期或应将现有草案3年过渡期延长到5-10年。而在对剩余资产的处理方式上,有超过半数(52%)的人认为“民办学校举办者出资所形成的学校资产及其增值部分,应全部归出资者所有”。修订案草案拟规定“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校”,同时取消了原第51条有关合理回报的条款。对此,只有28%的举办者(办学者)会继续选择维持非营利性民办学校办学形态,而超过半数(56.5%)的举办者(办学者)倾向选择转设为营利性民办学校。这显然超出了决策层的预期,也非分类管理的初衷和目的。

种种分析表明,由于我国民办学校体量庞大、举办主体情况迥异,现阶段,对民办学校实施营利性与非营利性分类管理,是一项极为复杂的系统工程。因此,《民办教育促进法》及其实施条例的修订,既不能简单照搬大陆法系国家有

关财团法人与社团法人的“分类法”，也不能一味沿袭我国民法通则体系有关事业单位与企业法人的“分类法”，而需紧密结合具体国情并对接未来民法通则的修立，变通顶层设计，调适路径选择。同时，需要在操作层面上，尽快研究出台适切的配套政策并辅以稳妥的过渡措施，才能使得分类管理制度真正落实落地。

首先，要正视基本国情，明确产权归属。投资（出资）办学是现阶段我国民办教育发展的最本质特征，实践证明，没有产权的激励和保护，不利于吸引社会资金进入教育领域。为此建议：（1）在《民办教育促进法》或其实施条例的修订案相关条款中，恢复1997年《社会力量办学条例》曾有过的表述，即对于出资举办而不愿放弃原始产权的非营利性民办学校，允许其在终止办学时，以奖励方式，原价或折价返还出资人初始出资及追加投入部分。（2）对于愿意出资办学且不要求合理回报，但不承诺放弃初始投入的举办者（出资人），或可尝试建立教育资产公益信托制度，通过协议方式，保留其投入资产的最终归属权。（3）借鉴医疗、养老机构分类管理做法，在安全可控及公开透明的前提下，适当降低对开办资金（注册资本）的要求，允许民办学校以市场公允价格，从社会上有偿租用部分校舍及教学设备，支付相应费用、列入办学成本。

其次，要凸显公益导向，完善税收政策。教育始终是公益性事业，无论是否营利（盈利），教育活动都天然具有正的外部性。《民办教育促进法》修订案草案已明确非营利性学校享受与公办学校同等税收政策，但对营利性学校的税收问题，目前并无任何具体规定。为此建议：（1）对从事学历教育及学前教育的营利性学校提供教育服务（或养育服务）所取得的收入，免征营业税。（2）对营利性学校所取得的一切合法利润，比照高新技术企业15%的税率，计征企业所得税。（3）对于从事学历教育的营利性学校以及营利性托儿所、幼儿园自用的房产、土地，暂缓征收房产税、城镇土地使用税。（4）对于从现有民办学校转设为公司制营利性学校的，在不改变教育用地性质的前提下，按账面原值过户的校园用地及校舍，暂缓征收土地增值税和契税。（5）结合《慈善法》相关规定，按照党的十八届三中全会精神，进一步完善捐资激励、基金奖励等制度设计，在全社会营造起良好的捐资办学理念和捐赠文化氛围。

再次，要重在规范管理，健全相关制度。如前所述，教育是育人的活动，教育服务是一类特殊的“商品”，对各级各类民办教育机构的举办及运营，都应建立起必要的行政管制措施，而不能放任自流、随其自生自灭。为此建议：（1）完善设置审批制度。从实际出发，在立法及行政规制上对包括教育培训机构在内的各级各类民办学校的设立，明确实行行政许可制度，辅以必要的前置性审查程序。（2）切实加强过程监管。按照教育规划纲要的部署，进一步完善民办学

校法人治理结构(包括探索建立监事会和独立董事制度),建立健全民办学校资产管理及财务会计制度,推进民办学校办学信息公开和教育质量报告制度。(3)建立危机预警及干预机制。借鉴日本及我国台湾地区私立教育的立法经验,在《民办教育促进法》及其实施条例的修订案中增加规定,授权行政部门在民办学校出现办学风险等事态时,可以采取紧急处置及强制干预措施。

最后,要坚持因地制宜,延长过渡期限。我国幅员辽阔,地区差别很大,各地民办教育发展阶段、特点、水平各不相同,所以很难用一把“尺子”加以统一规范和调整。为此建议:(1)尊重各地首创精神,在进一步总结提炼地方实践的好做法、好经验基础上,破旧立新、拾遗补缺,调整或完善相关法律法规条款,从立法及行政规制上消除制约改革发展的瓶颈因素,为各地民办教育的健康发展保驾护航。(2)宜粗不宜细,从现实需要出发,法律法规只对一些重大的原则性问题(如法人定性、财产归属、税收减免等)作出规定,而将一些操作层面上的具体问题留待国务院相关部门及地方政府自行处置。(3)鉴于对民办学校实施分类管理涉及到方方面面的制度重构和政策调整,加上我国民办教育机构数量极其庞大,举办主体及资产构成情况非常复杂,故《民办教育促进法》及其实施条例的修订,最好不对分类过渡期限作出具体规定,而由各地根据实际情况,加以稳步推进为宜。

从办学实践谈民办高校分类管理

黄 藤

2002年颁布实施的《民办教育促进法》作为第一部冠以“促进”二字、同时也是第一部由全国人大主持起草和制定的教育类法律,是我国民办发展的一个里程碑。“允许合理回报”被认为是“促进”的核心和该法最大的创新。由于当时《教育法》和《高等教育法》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”,在这样一个法律框架的限制下,允许民办学校出资人或举办者获得合理回报,无疑对调动出资者的积极性,吸引和鼓励更多的社会力量兴办教育,促进民办教育发展起到了积极的作用。

随后国务院出台的《民办教育促进法实施条例》也明确规定:“捐资举办的

民办学校 and 出资人不要求取得合理回报的民办学校,依法享受与公办学校同等的税收及其他优惠政策。出资人要求取得合理回报的民办学校享受的税收优惠政策,由国务院财政部门、税务主管部门会同国务院有关行政部门制定。”也正是基于此,1992年创办之初就确立公益性办学方向的西安外事学院,本着促进学校发展,建设高水平民办大学的愿景,先后进行了“要求取得合理回报”和“不要求取得合理回报”的非营利性办学实践探索。

一、“要求取得合理回报”的实践探索

在民办教育发展道路探索的实践过程中,相信每一个举办者和办学者和我们一样深刻体会到,在不具备国外比较完善的教育捐助体系,又得不到国家财政经费支持的情况下,完全依靠学费来支持学校发展,是无法与公办学校平等发展,建设高水平大学的。我们认为,在我国发展民办学校需要三个基本条件,一是政府支持,二是自身努力,三是经费支撑。而最难解决的是第三个问题。受已成功上市培训机构的启发,很多民办高校都曾寄希望于“海外上市”。

在这样的背景下,加之西安外事学院多年来的蓬勃发展也吸引了很多关注中国教育市场潜能的外来投资者,学校探索性地选择了“要求取得合理回报”的办学类型。决定扩张规模并设计了一套“金字塔”发展模式。这一金字塔模型的顶端是和其他一流大学同样的学术和科研部分,金字塔的底部由应用型职业教育为主的大规模连锁学校与与海外合作项目构成。当时学校的目标是在未来把西安外事学院打造成可以与国内重点公办高校相竞技的研究型大学。在每个省至少建设一所本科或高职学校,最终目标是使西安外事学院为首的教育集团在美国纽约证券交易所上市,而要达到这个目标则必须不断提升这座金字塔的高度和尽可能扩大金字塔底部的基础范围。应该说,此时学校发展模式是满足上市的股东利益回报要求,背后的哲学理念仍是不以营利为目的。让西安外事学院进入商业运营,通过上市融资的方式,筹集办学经费,目的是解决学校的资金来源问题,支持学校发展壮大。

但事与愿违,我们原本以为“合理回报”就可以满足“海外上市”的要求,但当开始进入市场实际运作时,才发现按照“海外上市”的审计要求,无法给出利润数额。经董事会和负责上市的专业团队研究,重新选择了“不要求合理回报”,之后虽又经过了一番努力和探索,但由于主要负责规模性投资的一个投资人自己的企业因为其他问题破产,已经初步铺开的外省投资断绝了资金来源,最终结果彻底终结了学校上市融资的可能性。即便如此,在这个过程中西安外事学院仍然被要求按照《财政部、国家税务总局关于教育税收政策的通

知》(财税[2004]39号)规定征收房产税、城镇土地使用税和营业税,后来在陕西省政府主要领导的协调下,才得以“暂时缓征”。

二、“不要求取得合理回报”的非营利性办学实践探索

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》,建立制度健全、机制灵活、管理规范、特色鲜明、充满活力的民办高等教育体系,2011年12月30日,陕西省人民政府以陕政发[2011]78号文件的形式印发了《关于进一步支持和规范民办高等教育发展的意见》,分别就分类管理、事业法人、教师待遇、退出机制、风险防范、法人治理和规范管理等民办高等教育事业发展中的瓶颈问题进行了制度创新。明确了“捐资举办、出资举办不要求取得合理回报的非营利性学校,登记为民办自收自支事业单位法人”,并依法享受与公办高校同等的教师待遇及税费和用地优惠政策,省财政还从2012年起,每年设立3亿元民办高等教育发展专项资金,重点支持非营利性民办高校开展高水平民办大学建设和改革创新。我们也多次参与了以教育部牵头的支持民办学校发展的意见讨论。

这些政策,极大鼓舞了我们。2013年,西安外事学院与全国25所民办高校发起成立了非营利性民办高校联盟,积极探索非营利性高水平民办大学的发展道路。学校首先启动了一系列以法人治理结构为核心的调整。一是“去家族化”建立学校董事会及内部重要岗位亲属回避制,学校举办人和所有办学者在改革中重申不求回报的原则,并带头让自己的直系亲属全部离开学校行政岗位;二是完善任人为贤的干部聘任制度,学校包括校长在内的行政干部实行“全球招聘”、“校内竞聘”和“董事会、校党委、校务会联席会议”任命等多种为贤是举的任用制度;三是建立科学民主的决策、执行和监督机制,加强校党委在学校大政方针制定工作中的主导作用和对工会、教代会的领导作用,并建立起了董事会、校务会、校党委联席会议决策和监事会全过程监督的制度,厘清了决策、执行和监督关系,重视发挥教授、学术团体在办学过程中的重要作用,立治有体、施治有序,进一步深化了学校的民主管理。

与此同时,学校在充分调研论证和系列措施酝酿铺垫的基础上,全面推行大部制改革,力求优化内部权力结构和运行机制,并大幅度推进教育教学体系改革,加快了将人才培养和教育教学工作的责任、权力、重心向二级学院下移的工作进程。除学校统筹规划和统一管理的事项外,教育教学管理环节的人、财、物及学科、专业、课程改革和教材建设等具体事项,实行二级学院为核心的大学管理体制,充分释放了基层单位的工作活力,并在全校推行了完全学分制和书

院制度。

然而,上述举措虽得到了党和政府以及社会各界的一致肯定和广泛赞许,但至今未看到政府财政资金和优惠政策的任何特别引导性鼓励支持,专项资金拨付额度甚至少于其他同类学校。尴尬之余,学校的改革只能暂时缓了下来。

三、理性看待分类管理,切实推进公民办高校共同发展

综上所述,由于我国民办教育本身的特殊性、复杂性、多样性及多元诉求等特点,加之分类管理改革本身涉及理论探索、制度设计、法律修订、环境优化等诸多因素,作为民办高校的举办者和办学者,不论选择营利还是非营利性办学,促进学校发展永远是第一位的。在我国,只有坚持党的领导,恪守公益原则,强化非营利性办学方向,切实获得国家在政策和经费上的大力支持,才能把西安外事学院办成一流大学,这既是我们的主动选择和目标,也是我们为国贡献、实现自己价值的最好途径。当然,还有一些民办高校,会理直气壮地选择营利性办学,不必再绕道国外,早日在国内上市,为我国的教育事业和经济发展做直接贡献,也是我们非常乐意看到和高兴的。

事实上,无论是从国际经验还是从现实选择来看,民办高校与公办高校的主要区别仅在于高等教育服务的提供主体和管理主体不同,其目标和本质是一样的。为此,实行分类管理,只要坚持公益性原则,以解决现实中出现的义务与权利不对等、理论与实践不衔接、中央与地方政策不协调、政策落实不配套等问题为关键,真正赋予民办高校与公办高校平等的法律地位,切实落实依法保护学校、举办者、教职员工和学生的合法权益,我们都是赞同的。

2016年4月18日,中央深改领导小组第二十三次会议已经审议通过了民办学校分类登记分类管理制度,《民办教育促进法》修法进程也在加速推进。展望未来民办教育发展,我们相信,随着外部政策环境的不断优化,公民办高校优势互补、公平竞争、共同发展的良好格局一定会出现,愿非营利性与营利性民办高校齐头并进,为实现我们强教、强国,赶超一流的中国梦做出贡献。

(责任编辑:孟大虎 责任校对:孟大虎 孙志军)