

教育公益性、非营利性教育与 营利性教育

魏建国

[摘要] 通过考察非营利组织理论可以发现,教育公益性的理论依据在于教育的公共物品属性以及教育领域的信息不对称。教育公益性的实现需要一系列的制度保障,主要包括:禁止利润分配、权利配置、组织形式、税收等。教育领域也存在营利的空间,营利性教育与非营利性教育存在本质的区别。同时,非营利性教育机构也可依法开展商业行为,这与其公益性宗旨并不相悖。参照上述理论与实践对我国相关立法和政策的评析表明,应坚持非营利性教育与营利性教育并重发展。

[关键词] 公益性;非营利;禁止利润分配;营利性教育;非营利性教育

本文对教育公益性的理论依据进行了探讨,进而对教育公益性的实现所需要的制度保障予以分析,同时研究了营利性教育、非营利教育机构的商业行为等问题。最后,基于相关法律、法规和政策,对相关问题在我国教育实践中所具有的意义进行了分析。

一、通过非营利组织理论考察教育公益性

教育的举办主体通常包括政府部门和私人主体。对于政府部门举办的教育事业,基于政府部门的公共服务角色和职能,人们对其所举办教育的公益属性没有太多质疑。因此,对教育公益性的探讨应主要集中在私人举办的教育事业上。考察国外的相关实践,非营利组织是除政府组织、营利性商业组织、个人和家庭之外的重要的一个社会组织,在相关国家的社会和经济发展中扮演着极其重要的角色。教育是非营利组织开展活动的重要领域之一。在美国,教育是除了卫生保健之外最大的非营利部门(O'Neill, 2002: 132)。本文将从非营利

[收稿日期] 2016-04-01

[作者简介] 魏建国,北京大学中国教育财政科学研究所,电子邮箱地址:jgwei@cief.pku.edu.cn。

组织理论的角度来考察教育的公益性,试图将对这一问题的探讨建立在一定的理论基础之上。

尽管在漫长的人类历史长河中,非营利组织以多种形式早已存在,但是对于非营利组织的理论研究却比较滞后,远远落后于人们对政府组织和营利性组织的认识(Hansmann, 1980)。人类学家、历史学家、社会学家、政治学家等都从不同的角度探讨了非营利组织问题(O'Neill, 2002: 35-46),但对这一问题作出突出贡献的应该是经济学家。自上世纪70年代以来,先后形成了关于非营利组织的三大理论:政府失败理论、市场失败理论和“自愿”(Voluntary)失败理论(Steinberg Richard, 2006)。^①

(一) 三大非营利组织理论

政府失败理论是由韦斯布罗德教授(Weisbrod, 1975, 1988: 23-31)提出来的。他的核心观点是,非营利组织提供政府因得不到足够选民支持而无法提供的公共物品。在现实中,有一些公共物品是少数人而不是大多数公民所期待的(例如:专门化的博物馆、非商业广播和电视等)。对于这部分公共物品,商业公司不愿意提供,认为它们不能盈利;政府因没有足够纳税人支持也无法提供。这样,非营利组织就出现了,来满足部分公民对某些公共物品的需求。

市场失败理论,也称合同失败理论,是由汉斯曼教授(Hansmann, 1980, 1987)提出来的。他认为,非营利组织的出现,是因为个人不能完全判断其所得到的或支付的服务(例如:日间看护、家庭护理、教育、国际救济工作等),不能根据传统的合同条款来监督服务提供者。因为这种“信息不对称”的存在,在无法确定服务的数量和质量的时候,市场主体就会利用这一优势,作出损害消费者利益的行为。这样,人们就被吸引到没有或很少有动力去缩减成本、降低服务质量、追求利润最大化的服务提供者。不能分配利润的非营利组织(包括政府)就提供了一个“更加值得信赖”的选择。

针对政府失败理论和市场失败理论存在的问题,萨拉蒙教授提出了“自愿”失败理论(Salamon, 1987)。他指出,两种理论和非营利组织历史发展的实际并不相符合。^② 萨拉蒙教授认为,两种非营利组织理论用市场和政府的失败来解释非营利部门的存在,非营利部门被看成是派生的和第二位的,只是填补

① 值得指出的是,这三大理论都是由美国学者提出的。尽管这些理论不一定完全适合其他国家的特殊情况,但考虑到美国是世界上非营利部门最为发达的国家,相关理论对其他国家应具有一定的参考作用和解释能力。

② 在这里,萨拉蒙教授还批评了福利国家理论。他认为,福利国家理论的核心问题是,没有区分政府作为资金提供者和服务提供者的角色;福利国家理论强调政府的扩张,也不能解释非营利组织发展的现实。

其他系统所不足的部分。他提出,应改变把非营利部门仅仅作为回应市场和政府失败的做法,而是把其作为提供公共(集体)物品的首要机制。在这一理论下,政府被认为是补充机构。补充机构只有在“自愿”部门(非营利部门)失败或存在缺点的情况下才需要。政府行为只有在矫正“自愿”失败的情况下才是适当的。基于这种观点,政府支持非营利部门,构建政府-非营利部门伙伴关系是政府回应“自愿”失败时的最佳形式。萨拉蒙教授认为,他的理论和政府与非营利部门关系的历史发展更加一致。他总结了四种“自愿”失败的情形^①。基于这些“自愿”失败,他倡导非营利组织与政府部门之间建立合作伙伴关系,政府为非营利组织提供资金,而非营利组织提供服务。

(二)对教育公益性的思考

上文提到的关于非营利组织的三大理论从不同的角度解释了非营利组织存在的理论依据。尽管各个理论关注的角度有所不同,但是都与包括教育在内的非营利部门的公益性不无关系。政府失败理论从政府实际运作的局限性角度论证非营利组织提供公共物品的必要性,而“自愿”失败理论则从非营利组织提供公共物品存在一些困难和缺点而需要政府提供相应帮助的角度论证非营利组织提供公共物品的必要性。虽然两种理论关注的方向有所不同,但是都是基于公共物品(集体物品)来展开论述的,这样,就把他们的理论奠基于庇古(A. C. Pigu)和萨缪尔森(P. A. Samuelson)等人开创的公共物品理论之上,从而让我们认识教育等事业的公益性有了更加深厚的理论基础。应该说,所提供服务的公共物品属性直接决定了相关非营利事业的公益性。我们再观察现实中的教育,教育收益并不完全归于受教育者,教育收益除了私人收益,还有社会收益。教育的这种社会收益使其成为一种(准)公共物品。这和前述两种理论对非营利组织所提供服务的认识是一致的。

从非营利组织的市场失败理论也可以推出教育的公益性。市场失败理论和政府失败理论、“自愿”失败理论并不矛盾,考虑到公共物品的存在其实也是市场失败的一种形式,可以认为,后者是建立在前者基础之上的。汉斯曼教授的政府失败理论或合同失败理论特别强调了信息不对称问题。在信息不对称的情形下,由于在服务质量、数量等方面的信息限制,消费者往往放弃单纯追求

^① 具体包括:(1)慈善不足(Philanthropic Insufficiency)。主要是指资金不足。比如,经济的波动会影响慈善捐赠行为。(2)慈善自我中心主义(Philanthropic Particularism)。主要是指非营利组织倾向于关注社会亚群体(种族、地理区域、意识形态等),使得在一些情况下重复提供,而在其他一些情况下则提供不足。(3)慈善家长主义(Philanthropic Paternalism)。主要是指被富人过度控制。(4)慈善非职业(Philanthropic Amateurism)。是指非营利组织倾向于依靠没有资格证书的非专业人员。

利润的私人商业组织,而求助于非利润最大化、追求社会利益的非营利组织和政府,从而获得“更加值得信赖”的感觉。这里,汉斯曼教授认为在克服非对称信息方面,非营利组织扮演着和政府同样的功能^①,而与单纯追求私人利益的私人商业组织不同。这样,也就让我们认识到非营利组织所从事事业的公益性。而信息不对称是教育领域存在的普遍问题,对于教育质量的评估是教育研究中的一个永恒难题。

二、教育公益性的制度保障

上文从非营利组织理论角度考察了教育的公益性。值得注意的是,正如政府提供公共物品离不开税收、组织等制度保障一样,教育公益性也离不开一定的制度保障,教育公益性不是自动实现的。概而言之,教育公益性的制度保障主要包括:禁止利润分配、权利配置、组织形式、税收等。

(一) 禁止利润分配

上文从非营利组织理论角度考察教育的公益性,但是并没有给非营利组织下一个定义。需要指出的是,禁止利润分配是非营利组织的首要特征。所谓“非营利”就是禁止将其赚得的任何利润分配给其他组织和个人。所有的剩余利润必须保留并被用于支持非营利组织所提供的各项服务。同时,非营利组织并不被禁止盈利。事实上,许多非营利组织通常有年度会计盈余(Hansmann, 1996:228)。

禁止利润分配是上述三大非营利组织理论讨论非营利组织的重要前提^②,

① 值得指出的是,韦斯布罗德教授认为,汉斯曼教授仅解释了相关服务不能由市场提供的原因,而没有解决为什么是由非营利组织而不是政府提供相关服务,在非营利组织与政府之间没有进行区分,似乎认为二者之间是替代关系;而韦斯布罗德教授的政府失败理论认为,二者之间不是替代(Alternative)关系,而是互补(Complementary)关系(Weisbrod, 1988:223)。从萨拉蒙教授的“自愿”失败理论也可以看出,二者之间是互补关系,而不是替代关系。

② 韦斯布罗德教授在其著作中指出,非营利这一术语具有许多含义,而他所强调的一点是,对组织分配利润的限制。非营利组织这种组织形式的本质是该组织不能将利润向任何与其有关系的人进行分配。和这一限制相关联的是,将给其提供税收和补贴方面的优惠(Weisbrod, 1988:1)。汉斯曼教授在其关于非营利组织的经典论文中将禁止利润分配(Non-distribution Constraint)界定为非营利组织区别于营利性组织的本质特征(Hansmann, 1980)。萨拉蒙教授在国际比较研究中首创的关于非营利组织的“结构-运作”(Structural-Operational)定义中,不强调该类组织的目的或收入来源,而是关注其基本结构和运作。他总结了非营利组织的五大特征。其中,不进行利润分配是非常重要的一个特征(Salamon and Anheier, 1997)。

也是世界上许多国家非营利组织相关法律制度的重要规定(Salamon and Anheier, 1997)。这也是对私立非营利教育机构的具体制度要求。禁止利润分配制度安排旨在防止非营利组织象私人商业组织一样追求利润最大化,而是把组织的发展目标定位于社会服务上。

(二) 权利配置

禁止利润分配也与非营利组织的权利配置相联系。一般的私人商业组织,最典型的如股份有限公司,由股东对公司的股份享有股权,股东凭借股权对公司享有一系列权利,如要求利润分配的权利。而在实行“禁止利润分配”的非营利组织中没有“股东”这样的角色,也就没有股权这样的概念,没有向非营利组织要求“利润分配”的主体。在经济学术语中,股份公司是由股东“所有”的,而非营利组织没有“所有者”,没有人对非营利组织的控制和剩余利润拥有份额^①(Hansmann, 1996:228)。这种权利配置有利于非营利组织实现其目的,改变了私人商业公司利润最大化的激励机制,将会克服严重损害顾客利益的逆向选择和机会主义行为。同时,没有“所有者”的非营利组织可以给捐赠者给予更大的信心(Hansmann, 1996: 245)。

(三) 组织形式

禁止利润分配、权利配置和一定的组织形式又是密切相关的。关于非营利组织的组织形式,英美法系和大陆法系的做法有所不同。在英美法系,以美国为例,设立非营利组织一般可采取非营利公司(Nonprofit Corporation)和公益信托^②(Charitable Trust)两种形式。无论是公益信托的董事(Trustee)还是非营利公司的主管(Director),都对他们所管理的实体负有法律上的忠实义务(Duty of Loyalty)和注意义务(Duty of Care)(Brody, 2006)。这些义务要求有助于非营利组织实现其公益目的。

在大陆法系,设立非营利组织则一般采取财团法人形式。将法人分为财团法人和社团法人是大陆法系民法法人分类的一个重要做法^③。两种法人的差别在于各自成立基础的不同。社团法人以所谓的“社员”(如股份公司的股东)为成立基础,强调该类法人是“人的集合体”,营利性社团法人的社员在法人成

① 根据法学术语,股东对公司享有股权。经济学意义上的对公司的“所有”其实是通过股权对公司实现的一系列影响,并不是法律意义上的“所有权”。

② 作为私立非营利大学的斯坦福大学在其简介中提道,该校是一个根据加州法律享有法人权利的信托。

③ 这是《德国民法典》所开创的传统,被瑞士、日本和我国台湾等国家和地区的民法所采纳。我国民事立法尚没有规定这一分类。

立后享有利润分配权。而财团法人以捐赠人的财产为成立基础,是“财产的集合体”,法人成立后,捐赠人不享有利润分配权。两类法人的目的也截然不同,前者多以营利为目的,为股东等社员谋取最大利益;后者以非营利为目的,旨在从事各类社会事业,服务于公共利益。

以我国台湾地区为例,根据“私立学校法”第2、9、74条的相关规定,设立各级、各类私立学校,除法律另有规定外,应有学校财团法人(下文称学校法人)提出申请。而自然人、法人打算设立私立学校的,须向法人主管机关申请许可,捐资成立学校法人。值得注意的是,学校法人解散清算后,其剩余财产不能由自然人或以营利为目的的团体取得,应按照如下顺序决定归属:(1)根据捐助章程规定处理。(2)根据董事会决议,并报经法人主管机构核定后,捐赠给公立学校、其他私立学校的学校法人,或办理教育、文化、社会福利事业的财团法人。(3)归属于学校法人所在地的直辖市、(市)。但不动产归属于不动产所在地的直辖市、县(市)。政府运用以上学校法人剩余财产时,以办理教育、文化、社会福利事项为限。由此可以看出,对清算剩余财产的处理,财团法人和社团法人是完全不同的,在社团法人的情况下,剩余财产多由股东等社员按投资比例取得。对于财团法人的这一制度安排也有助于实现其公益目的。

(四) 收入来源与税收

无论是营利性组织还是非营利组织,开展业务活动都要以一定的资金为基础。和非营利组织的公益性相适应,慈善捐赠构成其收入来源的重要组成部分。但是,和其所开展的业务活动相比,慈善捐赠是远远不够的,因此,非营利组织通常通过服务收费获得收入,如私立非营利教育机构收取学费。此外,政府支持也是非营利组织收入的重要来源。政府对非营利组织的支持和前文所讨论的非营利组织的公益性密切相关。从某种意义上而言,非营利组织是在“替”政府做事,所以,政府对非营利组织予以一定的支持也就顺理成章了。特别是从资本形成(Capital Formation)的角度而言,非营利组织和商业公司相比天然处于劣势。非营利组织没有股东,不能通过发行股份募集资本,只能通过借债的方式获得资本,这就在很大程度上限制了非营利组织的发展能力。为了克服这一弱点,政府特别豁免非营利组织缴纳所得税(Hansmann, 1981)。此外,为了鼓励个人和组织向非营利组织提供捐赠,则规定了税收扣除(Tax Deduction)优惠制度。

通过税收支持非营利组织发展是世界上很多国家的通常做法。以非营利组织最为发达的美国为例,各级政府都对非营利组织提供各种税收优惠。就联邦层次而言,根据《国内收入法典》的相关规定,主要提供两类税收优惠:一是

豁免公司所得税^①。二是税收扣除,即向其进行捐赠的个人或公司可以在缴纳个人所得税或公司所得税计算应纳税额时就捐赠部分主张扣除;对于遗产和赠与税也享受类似的扣除优惠^②。除了这两项主要的税收优惠外,还享受豁免联邦失业税、联邦赌博税等优惠。此外,在发行免税债券、退休计划、邮递费用、破产、反垄断等方面都享有特殊待遇。在州层次,通常享有豁免销售税、公司所得税、财产税等税收优惠(Brody and Cordes, 2006; Simon et al., 2006; Hansmann, 1996: 244)。

三、营利性教育

上文从非营利组织理论角度考察了教育公益性,并探讨了相应的制度保障问题。这里需要提出的问题是,是不是所有的教育都具有公益性,教育领域有没有营利(For-profit)的空间?从理论方面探讨,在一定的情况下,如教育私人收益率上升和人口结构变化所导致的市场需求增加、技术进步所带来的教育模式的转变等(Tierney and Hentschke, 2007:28-48),有些教育服务可能会成为私人物品;教育服务的标准化,加上和就业市场的紧密结合策略,使得教育领域存在的信息不对称问题得以克服,这样,营利性教育就有可能成为现实。而对这一问题最有力的回答还是教育实践。从历史上考察,营利性教育在古希腊黄金时代就已存在。在中世纪被消灭,而在文艺复兴早期又重新出现。15世纪晚期以来,营利性高等教育继续发展。在19世纪,组织良好的营利性职业学校在美国建立,同时营利性教育成为高等教育的一种重要形式(Coleman and Vedder, 2008)。

关于当代的实践,根据学者们的考察,营利性教育在美国、拉丁美洲、欧洲和亚洲的一些国家普遍存在^③(Levy, 1987)。以全世界最为发达的美国高等教育系统为例,私立营利性教育与公立教育、私立非营利性教育三分天下占其一。自从1976年美国国家教育统计中心开始追踪营利性教育入学人数以来,营利性高等教育经历了指数式的发展。营利性高等教育入学人数在上世纪90年代中期开始加速,并维持快速增长速度直到现在。2008-2009学年度,美国

① 值得注意的是,斯坦福大学在其简介中提道,该大学是《国内收入法典》501(c)(3)部分所认可的免税实体。

② 《国内收入法典》规定享有这些税收优惠的须是所谓的慈善组织(Charitable Organization),这些组织不能分配利润,应以公益(Public Benefit)为目的。其内涵和本文所讨论的非营利组织是一致的。

③ 在巴西等国存在表面上具有非营利法律地位但事实上是营利性教育的情形。

有超过 6700 个高等教育机构,其中有大约 2900 个是营利性学校;营利性学校占到所有机构数的 40%,其招收学生占到所有学生的 9.2% (Bennett et al., 2010)。营利性高等教育机构提供各个层次的教育,在 2005 年,在各个层次的注册学生人数占比为:在少于两年制教育层次,占到 83.08%;在两年制大学生层次,占到 5.77%;在四年制大学生层次,占到 6.93%;在研究生层次,占到 8.20% (Coleman and Vedder, 2008)。^①

值得指出的是,上世纪 90 年代营利性高等教育的加速发展部分源于华尔街对营利性教育的兴趣。从此,美国营利性高等教育机构多由公众持股拥有并经营,使之完全不同于过去由家庭拥有的营利性大学。1991 年只有一所可授予学位、经认证的、在证券市场上市的营利性后中等教育机构。1999 年在教育行业有超过 70 家公众持股公司 (Ruch, 2001: 51, 63)。^② 当许多公立大学和私立非营利大学陷入财政困境的时候,大多数营利性高等教育机构则在财政上非常成功。大多数大型营利性高等教育机构的股票都在美国主要的证券市场上交易。2009 年底,12 个最大教育公司的市值为 306 亿美元。仿照标准 & 普尔 500 指数,一研究机构构建了一个包括 12 个最大的教育公司的营利性高等教育股票交易指数。从 1996 年 6 月到 2009 年 12 月,该指数的增长超过 700%,而同期标准 & 普尔 500 指数仅增长了 56%。^③ 与成功的资本收益相适应,在提供的教育服务方面,营利性高等教育也有其特色。它们聚焦于那些具有可测量技能产出、更可能通过学生成本 - 收益考量的教育项目,主要强调学生获得能直接在劳动力市场实现增值的技能 (Bennett et al., 2010)。与此同时,营利性高等教育机构在营销方面的支出大约占到其收入的 15% (Tierney and Hentschke, 2007:61)。

需要强调的是,上文提到的公众持股式的营利性高等教育是名副其实的营利性教育,可以说,和其他营利性产业没有什么区别,而非营利的公立教育和私立教育截然不同。除了利润分配方面的差别外,非营利性高等教育与营利性高等教育还有如下主要区别 (Ruch, 2001: 10 - 21; Tierney and Hentschke, 2007: 65 - 89): (1) 免税与纳税。对非营利大学实行免税,同时还给予其他税收优

① 以全日制当量学生(FTE)计算。

② 关于美国营利性高等教育的发展,联邦层面的支持主要体现在 1972 年和 1998 年两次《高等教育法》修订中。1972 年的修订授予了在营利性高等教育机构接受教育学生有权享受联邦学生资助项目的资格,1998 年的修订则将营利性高等教育纳入正式高等教育的范畴。

③ 近年来,营利性高等教育行业也存在招生广告误导学生、毕业生助学贷款违约率偏高等问题。如何进一步有效规范营利性高等教育是奥巴马政府教育政策的重要内容之一。

惠。非营利性大学,包括公立和大多数私立大学,获得财政补贴以支持它们的运转。营利性大学没有获得财政补贴^①,相反,它们承担很重的税收负担,和普通商业公司一样纳税。(2)捐赠者与投资者。非营利性大学有捐赠者,而营利性大学有投资者。捐赠收入构成非营利性大学收入的重要来源。而对于营利性大学而言,和“捐赠”相对应的概念是“股票购买”。(3)捐赠基金与私人投资资本。捐赠的收入累积形成捐赠基金,而股票购买资金构成私人投资资本。二者都构成大学的长期清偿能力和投资收入的财政基础。非营利性大学和其他个人和组织投资者一样,将捐赠基金的全部或一部分投资到证券市场。当这些投资获得红利后,非营利性大学将其中一部分返回到捐赠基金。当营利性大学获得投资红利后,他们会将一部分返回给投资者——股票持有者。(4)利益相关者驱动模式与股东驱动模式。股东驱动模式比利益相关者驱动模式更为简单。股东所要求的东西是同质的,即投资回报。为了确保私人投资资本的持续注入,营利性大学必须证明其能带来投资回报的能力。股东驱动模式的另外一个有意思的特征是雇员持股。雇员、系主任、校长等工作人员都拥有本学校的股票。与此相反,非营利性大学没有股东,有很多利益相关者。利益相关者(学生及其家长、教职员工、管理者、董事、校友、捐赠者、雇主、认证机构、社区领导、政府机构)拥有不同的,有时甚至是不兼容的利益和关注点。(5)合作治理与传统管理。合作治理在非营利性大学中根深蒂固。营利性大学的教师没有永久性职位,这就改变了雇主与雇员之间的平衡。营利性大学的治理结构植根于传统的公司治理模式。雇主和雇员的界限是非常清晰的。而在非营利性大学,则有意模糊他们之间的界限。(6)追求声望与追求利润。两者的目标和使命是完全不同的。

四、非营利教育机构的商业行为与教育公益性

上文讨论了教育领域举办营利性教育机构的可能性,那么,如何理解非营利教育机构的商业行为,这种商业行为是否与其所秉持的教育公益性相矛盾?从理论方面分析,对于非营利教育机构的商业行为,应该和市场上的其他商业行为同样对待,应该征收相应的税收,该机构享受的相关税收优惠政策应该不适用于这些商业行为。与此同时,通过这些商业行为所产生的收益仍被用于该非营利教育机构的运转,仍然坚持禁止利润分配的原则。因此,这些行为并不影响其非营利组织的地位,与其公益性目标并不相悖。

^① 从学生资助的角度而言,营利性教育机构还是间接获得了政府补贴。

从美国的实践来看,从上世纪末到本世纪初开始,在知识经济、信息经济迅速发展的大背景下,一些非营利大学面临联邦和州政府拨款缩减、成本上升、对优秀生源的竞争加剧、对大学排名的逐渐关注、政府机构对于更多责任的要求等各种压力,加上营利性高等教育公司成功的启示,开始纷纷举办营利性分校(For-profit Subsidiary)。纽约大学、马里兰大学、内布拉斯加大学、天普大学、印地安那大学管理学院、哥伦比亚大学、康奈尔大学、杜克大学商学院、巴布森学院、加州大学洛杉矶分校等在这段时间都举办了营利性高等教育机构(Bleak, 2005:15, 153-154)。^①有的营利性分校取得了可观的经济效益。根据2010年的有关报道,康奈尔大学设立的营利性分校已实现连续五年盈利,在26个证书项目注册的学生达到创记录的10611人(Stein, 2010)。值得指出的是,除了自筹资金外,举办这些营利性高等教育机构的资本多通过学校以外的私人资本市场筹集,因此也就引入了私人投资者。和上文提到的营利性高等教育机构的股东一样,这些私人投资者的目的主要是追求市场利润。也就是说,这些营利性分校的运作模式和上文所提到的营利性高等教育机构没有根本的区别。^②

在税收地位方面,原则上,这些营利性分校和上文所提到的营利性高等教育公司是一样的。如果非营利大学和营利性分校能够维持独立的法律地位,那么营利性分校将根据正常的公司所得税率缴税。与此同时,非营利大学从其设立的营利性分校所获得的股息、红利等投资回报不构成该大学的应税所得,予以免税。^③

五、对我国相关法律和政策的若干思考

通过上文的分析,可以看出,因所提供服务的公共物品属性和信息不对称的存在,教育公益性具有其理论基础;同时,禁止利润分配等措施保证了教育公益性的实现,禁止利润分配也是判断公益性的一条重要操作性标准;但是,并不是所有的教育事业都具有公益性,教育领域存在营利的空间,教育领域可以举

① 值得注意的是,就美国的实践而言,除教育之外的其他非营利组织也往往举办营利性子公司(For-Profit Subsidiary Corporations)(Weisbrod, 1988:2; McGovern, 1989)。

② 除了在教学方面举办营利性分校外,在科研方面,非营利大学和产业界往往合作举办合作研究中心和科研合资公司(Gumport and Snyderman, 2006)。

③ 根据《国内收入法典》的相关规定,对于有免税资格的非营利组织从事的“非相关业务”,需要依法缴纳“非相关业务所得税”(Unrelated Business Income Tax)。而股息、红利等投资收益被认为是“消极”(Passive)收入,不被纳入应税所得的范围。非相关业务收入为积极(Active)收入,应纳入应税所得的范围。

办营利性教育公司;非营利教育机构也可以依法参与商业行为,这与其公益性宗旨并不相悖。基于这些认识,下文将对我国的相关法律和政策予以评析。

(一)对我国相关法律和政策的评析

1.《教育法》与教育公益性

《教育法》是调整教育领域社会关系的基本法律,对教育公益性的界定应首先从该法的相关规定中去寻找。在该法总则中并没有关于教育公益性的明确规定。与此有些相关的是第8条,即教育活动必须符合国家和社会公共利益。但从该条推不出教育公益性,因为发生在中华人民共和国境内的任何活动都须“符合国家和社会公共利益”,教育自然不能例外。2015年修订前的《教育法》和教育公益性直接相关的法条是第25条,该条明确提到“不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”。从这一条文可以看出,原《教育法》所调整的应该非营利公益性教育事业,即营利性教育在原《教育法》中没有存在的空间。2015年修订的《教育法》删除了“不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”,增加规定“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织”。这表明,新修订的《教育法》已经承认了营利性教育的地位。

2.《高等教育法》与教育公益性

1998年通过的《高等教育法》第24条规定:“设立高等学校,应当符合国家高等教育发展规划,符合国家利益和社会公共利益,不得以营利为目的。”而于2015年与《教育法》同时修改的《高等教育法》则删除了“不得以营利为目的”的规定。这样,新修改的《教育法》和《高等教育法》就在法律层面明确解除了对营利性教育的限制,而为非营利教育的清晰定位创造了条件。

3.《民办教育促进法》与教育公益性

在《民办教育促进法》起草期间,关于公益性、营利非营利的问题争论得异常激烈。最后妥协产生了一个不伦不类的东西。首先,该法第3条认定,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。而在该法第51条又规定,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。这里用“合理回报”回避了《教育法》关于“不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”的规定。其实,从内涵上分析,凭借股权投资所取得的股息、红利回报,凭借债权投资所取得的利息回报,在法律上而言都是“合理”回报。如果是“不合理”的回报,那法律是不可能保护的。所以,取得“合理回报”就是取得投资回报,而取得投资回报,就是取得利润分配,就是典型的营利,这和举办企业取得投资回报没有什么区别。

可见,《民办教育促进法》认为教育都应该是公益性的,而公益性与是否营利没有关系。^①这就造成了严重的理论混乱,并延续到相应的制度设计中。一方面民办学校举办者根据“合理回报”取得投资收益,另一方面民办学校又根据“公益性”享受税收优惠在内的各项政策优惠。很显然,这对投资于其他产业的投资者是不公平的。事实上,所谓要求“合理回报”的民办教育就是上文所提到的营利性教育^②。

4.《独立学院设置与管理办法》与教育公益性

《独立学院设置与管理办法》延续了《民办教育促进法》的处理方式,即认为公益性与营利与否没有关系。该办法第3条规定:独立学院是民办高等教育的重要组成部分,属于公益性事业。第4条规定:独立学院及其举办者应当遵守法律、法规、规章和国家有关规定,贯彻国家的教育方针,坚持社会主义办学方向和教育公益性原则。第43条规定:独立学院在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他必需的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。而《民办教育促进法实施条例》第6条明确规定:参与举办民办学校的公办学校依法享有举办者权益,依法履行国有资产的管理义务,防止国有资产流失。上述规定充分说明独立学院就是公办学校引进私人资本举办的营利性教育机构,和上文提到的美国非营利大学所举办的营利性分校在本质上是一样的。

5.《中外合作办学条例》与教育公益性

《中外合作办学条例》关于这一问题的处理和前述规定基本一致,但是显得更为隐晦。其第3条仍然明确:中外合作办学属于公益性事业,是中国教育事业的组成部分。同时,该条例没有明确所谓的“合理回报”,对于中外合作办学者是否能够取得投资回报语焉不详。但是,通过其他法条可以推知,中外合作办学其实也是取得投资回报的营利性教育。其第10条规定:中外合作办学者可以用资金、实物、土地使用权、知识产权以及其他财产作为办学投入。从办学“投入”的表述就可以看出是投资办学,而不是捐资办学。

6.《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》与教育公益性 作为指导未来10年教育事业的重要政策文件《国家中长期教育改革和发

① 值得注意的是,《民办教育促进法》第66条规定,在工商行政管理部门登记注册的经营性的民办培训机构的管理办法,由国务院另行规定。

② 对于不要求“合理回报”的民办学校也不能简单地认为就是非营利性教育。前面的分析表明,非营利性教育和一定的组织形式是联系在一起的。而根据《民办教育促进法》,要求“合理回报”和不要求“合理回报”的民办学校在组织形式上并没有区别,区别仅在于当事人的“要求”。

展规划纲要(2010-2020年)》仍然延续了这种公益性与营利不矛盾的认识。其中提道:坚持教育的公益性和普惠性,保障公民依法享有接受良好教育的机会。鼓励出资、捐资办学,促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。完善独立学院管理和运行机制。

7.《公益事业捐赠法》和相关税法规定与教育公益性

上文提到的法律和政策文件都没有很好解决公益性与营利非营利的关系问题。其实,早在1999年通过的《公益事业捐赠法》对这一问题已作了回答。其明确规定非营利是公益性的核心特征之一,是重要的操作性判断标准。根据该法第3条的规定,其所称公益事业是指非营利的下列事项:……(2)教育、科学、文化、卫生、体育事业;……(4)促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。从这一规定我们可以清晰地看到教育公益性与非营利的关系,非营利是判断公益性的重要前提条件,并不是所有的教育、科学、文化、卫生、体育等事业都是公益事业。

值得注意的是,《公益事业捐赠法》关于公益事业的界定也得到相关税法规定的认可。《财政部、国家税务总局、民政部关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》明确规定,其所称的用于公益事业的捐赠支出,是指《中华人民共和国公益事业捐赠法》规定的向公益事业的捐赠支出。《财政部、国家税务总局关于教育税收政策的通知》在规范有关教育的关税和进口环节税收优惠时,也强调“不以营利为目的”。具体而言,对教育部承认学历的大专以上全日制高等院校以及财政部会同国务院有关部门批准的其他学校,不以营利为目的,在合理数量范围内的进口国内不能生产的科学研究和教学用品,直接用于科学研究或教学的,免征进口关税和进口环节增值税、消费税(不包括国家明令不予减免进口税的20种商品)。《企业所得税法》也规定,符合条件的非营利组织的收入为免税收入,强调“非营利”。

(二)应坚持非营利性教育与营利性教育并重发展

通过上文的分析,可以看出,我国相关教育法律法规和政策对教育公益性与营利非营利的规定和国外的非营利组织理论与实践大异其趣。这种模糊的处理方式既不利于教育事业的健康发展,也影响到整个法律体系的协调。同样的法律术语在不同的规范性文件中含义不同,造成理解上的混乱,不利于相关法律法规和政策的实施。

对于未来我国民办教育的发展,首先应该正确认识教育公益性,以是否营利,更具体地说,以是否分配利润,作为判断是否为公益性教育事业的前提标准。其次应该坚持非营利性教育和营利性教育并重发展的原则。并不是所有的教育事业都是公益事业,可以有非营利的公益教育事业,也可以有营利性教

育事业。2015年修订的《教育法》已经删除了“不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”的条款,承认了营利性教育的地位;未来应该进一步删除《民办教育促进法》、《独立学院设置与管理办法》、《中外合作办学条例》等规范性文件关于“公益性”的相关规定。在此基础上,按照非营利性教育和营利性教育进行与之相对应的系统的制度设计。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》虽然没有解决教育公益性的界定问题,但是明确提出要“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”。这为今后民办教育的发展指明了方向。值得注意的是,光分类“管理”是远远不够的,而是要区分营利性和非营利进行系统的制度设计。综观国际实践,两类教育在具体的制度设计方面有着很大的不同。对于非营利性教育而言,应坚持禁止利润分配,借鉴大陆法系财团法人组织形式,给予免税在内的一系列政策优惠。此外,国家应该将支持非营利教育事业作为重要的教育改革创新来对待。我国当前的教育、特别是高等教育,在人才培养、科学研究等方面存在诸多问题,创新不足,竞争机制缺乏。国家应该通过一系列措施鼓励、扶持一批民办非营利大学,让这些大学给公办高校带来竞争压力,从而为我国整个高教系统带来新的活力。可喜的是,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出,对具备学士、硕士和博士学位授予单位条件的民办学校,按规定程序予以审批。这为实现前面提出的设想提供了可能。

对于营利性教育,则应摒弃教育公益性原则对该类教育发展所带来的种种束缚,原则上应将其视同于商业公司,依法保护举办者的投资回报权;应支持有条件的营利性教育机构根据《公司法》、《证券法》的相关规定到证券市场去发行和交易股票,募集资本扩大其办学规模。使得营利性教育一方面可以满足多层次、多样化的教育需求,为教育系统适当引入市场机制;另外一方面也可为私人资本投资提供有效的渠道。

[参考文献]

- Bennett, D. L., A. R. Lucchesi and R. K. Vedder, 2010, “For-Profit Higher Education: Growth, Innovation and Regulation”, A Policy Paper from the Center for College Affordability and Productivity.
- Bleak, J. L., 2005, *When For-Profit Meets Nonprofit: Educating Through the Market*. New York & London: Routledge.
- Brody, E., 2006, “The Legal Framework for Nonprofit Organization”, pp. 243-266 in *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*, edited by W. W. Powell and R. Steinberg, New Haven & London: Yale University Press.

- Brody, E. and J. J. Cordes, 2006, "Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Two-Edged Sword"? pp. 141-180 in *Nonprofits & Government*, edited by E. T. Boris and C. E. Steuerle, Washington, D. C. : The Urban Institute Press.
- Coleman, J. and R. Vedder, 2008, "For-Profit Education in the United States: A Primer", A Policy Paper from the Center for College Affordability and Productivity.
- Gumport, P. J. and S. K. Snyderman, 2006, "Higher Education: Evolving Forms and Emerging Markets", pp. 462-484 in *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*, edited by W. W. Powell and R. Steinberg, New Haven & London: Yale University Press.
- Hansmann, H. , 1980, "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*, 89:835-901.
- Hansmann, H. , 1981 "The Rationale for Exempting Nonprofit Organization from Corporation Income Taxation", *Yale Law Journal*, 91:54-100.
- Hansmann, H. , 1987, "Economic Theories of Nonprofit Organization", pp. 27-42 in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, edited by W. W. Powell, New Haven and London: Yale University Press.
- Hansmann, H. , 1996, *The Ownership of Enterprise*, Cambridge: Harvard University Press.
- Levy, D. C. , 1987, "A Comparison of Private and Public Educational Organizations", pp. 258-276 in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, edited by W. W. Powell, New Haven and London: Yale University Press.
- McGovern, J. J. , 1989, "The Use of For-Profit Subsidiary Corporations by Nonprofits", pp. 168-182. In *The Future of The Nonprofit Sector: Challenges, Changes, and Policy Considerations*, edited by V. A. Hodgkinson, R. W. Lyman and Associates, San Francisco & London: Jossey-Bass Publishers.
- O' Neill, M. , 2002, *Nonprofit Nation: A New Look at the Third America*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Ruch, R. S. , 2001, *Higher Ed, Inc. The Rise of the For-Profit University*, Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. M. , 1987, "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", pp. 99-117 in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, edited by W. W. Powell, New Haven and London: Yale University Press.
- Salamon, L. M. and H. K. Anheier, 1997, "Toward a Common Definition", pp. 29-50 in *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, edited by L. M. Salamon and H. K. Anheier, Manchester & New York: Manchester University Press.
- Simon, J. , H. Dale, and L. Chisolm, 2006, "The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations", pp. 267-306 in *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*, edited by W. W. Powell and R. Steinberg, New Haven & London: Yale University Press.
- Stein, J. , 2010, "C. U. Online Program Posts Profit for Fifth Straight Year", *The Cornell Daily Sun*, November 30.

- Steinberg, R. , 2006, “Economic Theories of Nonprofit Organization”, pp. 117-139 in *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*, edited by W. W. Powell and R. Steinberg, New Haven & London: Yale University Press.
- Tierney, W. G. and G. C. Hentschke, 2007, *New Players, Different Game: Understanding the Rise of For-Profit Colleges and Universities*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Weisbrod, B. A. , 1975, “Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy”, pp. 171-195 in *Altruism, Morality and Economic Theory*, edited by E. S. Phelps, N. Y. : Russell Sage Foundation.
- Weisbrod, B. A. , 1988, *The Nonprofit Economy*, Cambridge & London: Harvard University Press.

Public Benefit of Education, Non-for-Profit Education, and For-Profit Education

WEI Jian-guo

(China Institute for Educational Finance Research, Peking University)

Abstract: Through investigating the theories of non-for-profit organizations, I found that the theoretical basis of the public benefit of education is the theory of public goods and the theory of information asymmetry. The realization of public benefit of education needs some kinds of institutional protections which include non-profit distribution, rights arrangement, organization forms, and taxation. It is possible for education organization to pursue profit. There is essential distinction between for-profit education and non-for-profit education. Meanwhile, non-for-profit education organizations also can legally engage in business activities. Such activities are compatible with the objective of non-for-profit education organizations. Based on the above mentioned theories and practices, I examined China's related laws and policies, and proposed that China should support both kinds of education.

Key words: public benefit; non-for-profit; non-profit distribution; for-profit education; non-for-profit education

(责任编辑:刘泽云 责任校对:孟大虎 孙志军)