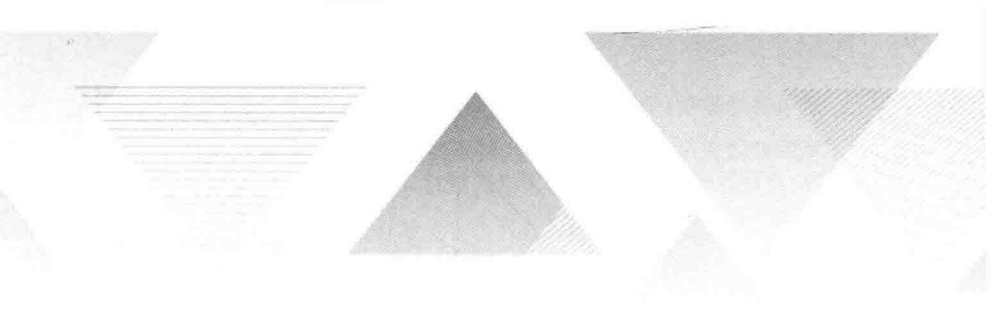




方建锋 著

对民办教育机构 实行营利非营利 分类管理的制度架构研究

*DUI MINBAN JIAOYU JIGOU
SHIXING YINGLI FEI YINGLI
FENLEI GUANLI DE
ZHIDU JIAGOU YANJIU*



对民办教育机构 实行营利非营利 分类管理的制度架构研究

方建锋 著

图书在版编目(CIP)数据

对民办教育机构实行营利非营利分类管理的制度架构
研究/方建锋著.—上海:上海人民出版社,2017

ISBN 978-7-208-14264-0

I. ①对… II. ①方… III. ①社会办学-经济管理-
研究-中国 IV. ①G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 309813 号

责任编辑 秦 堃 肖 峰

装帧设计 夏 芳

对民办教育机构实行营利非营利分类管理的制度架构研究

方建锋 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 6.25 插页 4 字数 120,000

2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14264-0/G·1831

定价 38.00 元

目 录

导论	1
第一章 民办教育分类管理的必要性和可行性分析	6
第一节 民办教育分类管理的必要性	6
第二节 民办教育分类管理的可行性	15
第二章 上海市民办教育发展现状及问题	26
第一节 上海市民办教育发展的背景	27
第二节 各级各类民办学校数量情况	32
第三节 各级各类民办学校在校生情况	35
第四节 各级各类民办学校专任教师情况	42
第五节 上海市民办教育发展的政策探索	49
第三章 国内民办教育分类管理调研结果分析	60
第一节 民办教育分类管理的调研结果	60

第二节 民办教育分类管理的主要调研结论分析	68
第四章 推进民办教育分类管理的基本设想	73
第一节 学界对民办教育分类管理的理论探讨	73
第二节 推进民办教育分类管理的指导思想	77
第三节 推进民办教育分类管理的标准和依据	80
第四节 民办教育分类管理的类型划分	92
第五节 民办教育分类管理的国外经验	97
第五章 民办教育分类管理的主要政策架构	102
第一节 现有研究综述	102
第二节 民办教育分类管理的法人属性问题	106
第三节 民办教育分类管理的产权制度问题	115
第四节 民办教育分类管理的财务会计制度问题	120
第五节 民办教育分类管理的财政税收金融政策	122
第六节 民办教育分类管理的办学自主权问题	128
第七节 民办教育分类管理后的教师权益问题	132
第六章 民办学校转型为营利性学校的实施方案	135
第一节 方案制定的目标与原则	135
第二节 民办学校转型的前提性要求	138
第三节 民办学校转型为营利性学校应注意的问题	140
第四节 营利性学校的前置审批问题	142
第五节 营利性学校的监管问题	144
第六节 推进分类管理可能引起的风险及防范	147

附录一	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	150
附录二	民办学校分类管理配套政策体系一览表	164
附录三	温州民办教育分类管理的改革推进及其问题 ——基于温州平阳、乐清两县市调研的分析	172
附录四	营利性和非营利性民办学校分类管理调查问卷	191

表

表 2-1	2005—2012 年分产业经济增长贡献率比较	27
表 2-2	2005—2012 年地方财政收支情况比较	28
表 2-3	2005—2011 年公共财政预算教育经费拨款增长 情况	28
表 2-4	2005—2011 年公共财政预算教育经费占财政 支出比例	29
表 2-5	2005—2012 年民办小学和幼儿园学校数	33
表 2-6	2005—2012 年民办中学和中专学校数	34
表 2-7	2005—2012 年民办职业高中和普通高校数	35
表 2-8	2005—2012 年民办幼儿园和小学在校生数	37
表 2-9	2005—2012 年民办初中和高中在校生数	38
表 2-10	2005—2012 年民办中专和职业高中在校生数	40
表 2-11	2005—2012 年民办普通高校在校生数	41

表 2-12	2005—2012 年民办普通高校本专科在校生 变化情况.....	42
表 2-13	2005—2012 年民办幼儿园专任教师数变化情况	43
表 2-14	2005—2012 年民办小学专任教师数变化情况	44
表 2-15	2005—2012 年民办初中专任教师数变化情况	45
表 2-16	2005—2012 年民办高中专任教师数变化情况	46
表 2-17	2005—2012 年民办中专专任教师数变化情况	46
表 2-18	2005—2012 年民办职业高中专任教师数 变化情况.....	47
表 2-19	2005—2012 年民办普通高校专任教师数 变化情况.....	48
表 3-1	分类管理被调研者的身份	61
表 3-2	对分类管理时机是否成熟的看法	61
表 3-3	认为分类管理时机成熟的理由	62
表 3-4	认为分类管理时机不成熟的理由	63
表 3-5	对学历教育分类管理的态度	64
表 3-6	对学前教育分类管理的态度	64
表 3-7	三地对非学历教育分类管理的态度	65

表 3-8 推行分类管理后学校的选择	66
表 3-9 终止办学后资产的归属选择	67
表 4-1 注册为民办非企业单位的民办学校性质细分	90

图

图 2-1 2005—2012 年各区县常住人口变化情况	30
图 2-2 2005—2012 年各区县外来常住人口变化情况	31
图 4-1 非营利性学校特征示意图	86
图 4-2 营利性学校特征示意图	87
图 4-3 民办学校分类示意图—A	88
图 4-4 民办学校分类示意图—B	91

专栏

专栏 1-1 部分国家对私立学校的分类管理	19
专栏 2-1 2010 年上海市民办中小学实施年金的基本 情况	51
专栏 2-2 上海市加强民办学校财务管理的主要举措	53
专栏 2-3 上海市开展中小学依法办学专项评估	55
专栏 4-1 美国的特许学校	98

导 论

对营利性与非营利性私立教育机构进行分类管理,是许多国家通行的基础性制度。在 2002 年《中华人民共和国民办教育促进法》制定的过程中,就曾经有把营利性和非营利性民办教育机构分开管理的呼声。在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(以下简称《规划纲要》)的研制过程中,“分类管理”再次进入国家政策视野,成为不容回避的问题。《规划纲要》强调,“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。各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责”,并提出要“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”;与《规划纲要》相呼应,《上海市中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》中也明确提出“探索建立营利性和非营利性民办教育机构分类管理制度,制定相应的管理办法及各项政策”,并要求“加大对非营利性民办教育机构的奖励资助力度”。

一、核心概念界定

根据我国现行的税收法律,“营利性法人”与“非营利性法人”享有不同的权利,承担不同的义务。明确民办学校的“营利”与“非营利”,是确定民办学校享受的各项税收优惠政策、政府扶持资金进入力度的基本前提。^①

根据理论界通行的定义,营利性、非营利性两类民办学校的区别主要体现在“目的、利润分配、财产归属”三个方面。研究将两种类型的民办学校内涵分别界定为:^②

(一) 营利性民办学校

注册为企业法人,举办者要求利润回报,可以对办学结余进行规定范围内的分配,获得基于财产所有权的投资回报,拥有民办学校财产的最终所有权、使用权、收益权和处置权,基本参照公司、企业的办法管理,拥有充分的办学自主权,面向市场运作,依法纳税。

(二) 非营利性民办学校

注册为民办非企业单位或事业单位,办学不要求利润回报,办学结余全部投入学校发展,不用于分配,举办者只能获得固定的收入,不拥有学校资产的剩余索取权,政府对非营利性的民办学校参照公办学校进行免税、财政资助等配套管理。

① 按照《中华人民共和国民办教育促进法》第二条关于法律适用对象的界定,“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动”,本书中“民办学校”与“民办教育机构”等同,不作严格的区别。

② 方建锋:《民办学校营利性和非营利性分类管理的实证分析》,《教育发展研究》2011年第24期。

二、选题意义

（一）理论意义与价值

本研究的理论意义在于,有助于重新界定民办学校的属性,为将来的规范化管理提供法理依据,通过对民办教育机构的法人性质、法律地位、税收制度、财务管理、招生收费等办学行为进行较为清晰的甄别分类,形成营利性与非营利性两套管理制度体系。

（二）实践意义与价值

本研究的实践意义在于,厘清营利性的民办学校享有非营利性的待遇或非营利性的学校被按照营利性学校来管理的混乱状况,解决公共财政进入非营利性民办学校的制度障碍,保障营利性民办学校充分的办学自主权,有助于促进民办教育的规范发展,为两种类型民办学校的发展奠定基础。

三、研究目标

全面总结近年来上海办学体制改革和民办教育发展的基本经验,深入分析对民办学校实行营利性非营利性分类管理的可行性,在借鉴国际国内实践经验的基础上,进一步确定上海地区实行营利非营利性分类管理在学校法人属性、资产归属、招生、收费、办学权利等方面的配套制度设计,为上海地区民办教育的改革和发展服务。

四、研究内容

（一）民办学校营利性非营利性分类管理的划分方案

对不同性质不同种类的民办学校区别对待,主要体现为学

历教育以非营利性为主,非学历教育以营利性为主;义务教育以非营利性为主,非义务教育以营利性为主;普通教育以非营利性为主,职业教育以营利性为主。

(二) 不同性质民办学校享有的配套政策及管理办法

主要涉及两类不同性质的民办学校在法人性质、资产归属、招生、收费、办学权利、财务管理办法、税收、财政资助、社会捐助、金融信贷、人员社会保障等方面的分类管理办法。

(三) 对现有民办学校进行分类管理的具体实施方案

对现有民办学校实行营利非营利分类管理的时候,将涉及重新登记、资产归属、原有权益的保障等方面的问题,由于将对相关者现有利益格局进行重大调整,必须从社会稳定和民办学校稳定的角度出发,制订周详的实施方案。

五、创新之处

本研究除进行营利非营利分类管理的理论思考之外,还进行了实地调研和方案试点工作,从上海的实际出发,综合考虑试行分类管理所需要的可行性操作方案与配套制度设计,这些制度设计将会影响到上海未来民办教育的深层次发展,避免“头痛医头,脚痛医脚”的弊病。从全国范围来讲,进行民办学校营利非营利分类管理的深入研究和试点工作的,尚不多见。

六、研究方法

(一) 文献法

研究前期集中精力梳理文献,在法人归属、资产归属、资金来源、财务管理、招生收费、税收优惠、政府资助政策等方面对营

利与非营利的划分进行理论梳理,初步形成适合上海地方特点的分类管理制度。

(二) 访谈法

在前期文献分析的基础上,研究者与各区县有代表性的民办学校举办方、行政管理者、校长、教师等进行接触,以访谈为主,兼及问卷调研。对前期初步形成的营利非营利分类管理制度方案进行应照性研究,梳理分类管理在现实运行中遇到的瓶颈性问题,寻找解决方案。

(三) 研讨法

在文献分析和实证调研的基础上,笔者起草了上海民办学校营利与非营利分类管理的制度构架建议,组织法律、经济、教育等领域的专家学者进行了若干次讨论,以保证研究立场的客观公平,使各项政策举措有可行性可操作性。

第一章 民办教育分类管理的必要性和可行性分析

自《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例颁布实施以来,我国民办教育发展的政策环境有了一定的改善,但许多影响民办教育发展的重大问题依然没有得到彻底解决。这些问题突出地表现在民办学校的法人属性、产权、合理回报、税收、教师身份和待遇、财政资助、自主办学权以及“纯民办学校”和“假民办学校”之间的公平竞争等方面。民办学校分类管理的必要性日益突显。

第一节 民办教育分类管理的必要性

一、解决民办教育事实上的营利性问题的

目前,我国的民办学校基本上登记为“民办非企业单位”。

1998年10月25日国务院颁布《民办非企业单位登记管理暂行条例》。其中,第二条规定:“本条例所称民办非企业单位,是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。”第四条规定:“民办非企业单位不得从事营利性经营活动。”第二十一条规定:“民办非企业单位开展章程规定的活动,按照国家有关规定取得的合法收入,必须用于章程规定的业务活动。”第二十五条规定:“民办非企业单位有下列情形之一的,由登记管理机关予以警告,责令改正,可以限期停止活动;情节严重的,予以撤销登记;构成犯罪的,依法追究刑事责任:……(六)从事营利性的经营活动的;……前款规定的行为有违法经营额或者违法所得的,予以没收,可以并处违法经营额1倍以上3倍以下或者违法所得3倍以上5倍以下的罚款。”

2005年1月1日起实施的《民间非营利组织会计制度》第二条第二款规定:“适用本制度的民间非营利组织应当同时具备以下特征:(一)该组织不以营利为目的和宗旨;(二)资源提供者向该组织投入资源并不得以取得经济回报为目的;(三)资源提供者不享有该组织的所有权。”

我国1995年制定的《中华人民共和国教育法》第二十五条规定:“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。”但是,在近二十年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。从现实来看,民办学校存在多种类型,从民办学校出资意图的抽样调研来看,仅有 10.8% 是捐赠,而 23% 是借贷,66.2% 是投资,多半要求回报(文东茅,2009)。根据全国人大教科文卫委员会 2005 年的调查,民办学校的举办者中仅有 10% 是出于非营利性的、公益性目的办学的,其余 90% 是要营利与回报的(石慧霞,2005)。有的地方政府已明确规定出资者可从办学结余中获得高达 40% 的“回报”,一些民办学校在短短几年内就可以收回前期投资。

在这种情况下,一方面有人认为民间投资性资金进入教育领域,在经费、师资等方面弥补了政府投入的不足,是现阶段发展壮大中国教育的一条出路,出资人获得一定的经济回报是应该的;另一方面,社会上许多人认为民办学校“假公益、真营利”,从教育中谋取暴利,损害了学生和家长的权益。民办学校事实上的营利性带来了很多相关的问题。

有学者认为,在现行法律制度框架下,我国民办学校究竟是企业还是非企业,是营利组织还是非营利组织,答案似乎是模糊的、不协调的和冲突的。解决我国民办教育性质模糊的关键在于区分营利性和非营利性,厘清民办学校的产权归属、税收优惠和合理回报难题,从而实现政府对民办教育的有效管理、民办学校向公益性的转变以及与国际私立教育管理制度的接轨。^①

^① 王建:《民办学校分类管理——从“四分法”到“二分法”》,《北京大学教育评论》2012 年第 2 期。

二、解决合理回报的法律政策困境问题

2002年出台的《中华人民共和国民办教育促进法》在承认这种现实的情况下,一方面强调“民办教育事业属于公益性事业”(第三条),要在民政部门进行“民办非企业法人(民间非营利组织)登记”;另一方面又提出,“出资人可以从办学结余中取得合理回报”(第五十一条),允许其在事实上具有“准营利性组织(分配办学结余和利润)”的特征。

这种妥协的处理方式与我国法律体系当中有关“营利性法人”与“非营利性法人”的划分不相衔接,未得到除民办教育领域外其他社会各界的广泛认同,也与基于教育的非营利性而设计的一整套教育法律、教育资产管理、税收、政府扶持等影响学校运营的管理政策相矛盾。在实际操作中,往往把民办学校当成“营利性机构”加以对待,主要基于民办学校公益性质制定的民办学校经费支持、税收优惠政策、金融信贷支持很难得到落实。由此导致的结果是,营利性的民办学校拿“合理回报”很难,非营利性的民办学校拿政府资助也很难,陷入发展的两难困境。在实践中,原来呼声最高的“合理回报”反而极少有学校愿意明确提出。

王善迈、徐绪卿等研究者认为,我国的民办学校法律和相关政策都是基于捐赠办学的假设以及非营利性设计的,但实践中的真实情况却是:当前我国捐赠办学的情况很少,大部分民办学校的举办者都是投资办学、期待有所回报的。由于捐赠办学和投资办学的民办学校接受同样的法规管理,带来的不良影响是