

# I 关于民办教育立法 基本问题的对话

会议名称：“全国民办教育发展研讨会”立法专题讨论

主办单位：上海市教育科学研究院民办教育研究所

时 间：2000年6月8—9日

地 点：上海

说 明：本“对话”按主题对每人发言作粗略分类，以确保内容的原汁原味。发言中其他人的提问、插话和讨论，用另外字体标示。

参加人员（按发言顺序）：

全国人大教科文卫委员会教育室副主任侯小娟  
教育部教育政策研究与法制建设司副司长孙霄兵  
上海市教育科学研究院民办教育研究所所长胡卫  
上海教育科学研究院原副院长忻福良  
华东师范大学教育学系教授陈桂生  
天津市教育科学研究院徐广宇  
教育部办公厅副主任康宁  
国务院研究室社科司副司长石立英  
上海市教育科学研究院普教所副研究员朱怡华  
广东英豪学校校长朱家健

民进中央副主席邓伟志

北京汇佳学校校长王家骏

华东师范大学教育学系主任，博士生导师袁振国

全国人大教科文卫委员会教育室副主任卢干奇

浙江大学副教授吴华

民进中央戴萌睿

全国民办高等教育委员会常务副主任陈宝瑜

南洋教育集团执行总裁王伟

教育部国家教育发展研究中心教育思想研究室

主任叶之红

教育部国家教育发展研究中心副主任周满生

北京大学高等教育科学研究所王蓉博士

香港大学教育学院副院长张国华

香港教育学院讲师，上海市教科院民办教育研究所特约研究员叶建源

香港大学中国教育研究中心研究员梁一鸣

香港私立学校联合会会长，上海市教科院民办教育研究所特约研究员谭万钧

华东师范大学教育管理系教授陈永明

## 一、我国民办教育立法的进展

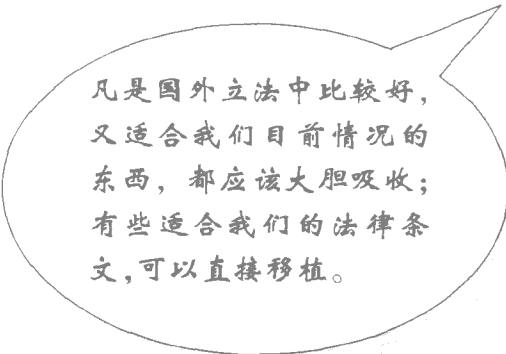
### 【一】侯小娟：全国人大教科文卫委员会关于 民办教育立法调查研究的经过

近些年来，每年的全国人民代表大会上都有代表提出民办教育立法的议案，最多的一年达到 5 件。根据人民代表的议案要求，1996 年底，全国人大常委会将民办教育立法列入 1997 年立法规划，由教科文卫委员会牵头起草。这一年任教科文卫委员会副主任委员的杨海波同志，带队到南京进行有关调研，我委其他一些委员对广东、杭州等地民办教育的情况作了调研，教育室也分别到天津、河北等地开展调查。同时，我们还多次与教育部有关同志讨论法律的框架及法律所涉及的主要内容。

1998 年九届人大成立后，又将民办教育立法列入九届人大常委会五年立法规划。1998 和 1999 年，除朱开轩主任委员、汪家镛副主任委员带队到上海、北京、福建、广东、南京、西安进行调研外，彭珮云和许嘉璐副委员长还分别对浙江、海南、四川、重庆民办教育的情况进行了调研。民办教育立法的前期调研工作已经开展三年多时间，这三年中我们还召开过教育行政部门人员、民办教育理论工作者、民办学校校长、公办学校校长、教师、外国专家学者的各种座谈会，了解情况，听取意见。

1999 年我们起草工作小组吸收了教育部的有关同志参加起草工作，还成立了由汪家镛副主任委员任组长、柳斌委员任副组长，朱开轩主任委员、陶西平委员、张天保副部长为组员的起草领导小组。在对全国民办教

育的情况有了基本了解后，现在我们正在对民办教育立法中的重点和难点问题进行调查。需要特别指出的是，香港大学程介明副校长领导的中国民办教育研究中心，对我们的立法工作给予极大的关注和支持，全国人大教科文卫委员会教育室与香港大学中国民办教育研究中心还建立了合作研究的关系。在程校长的大力协助下，我们共同组团对美国、英国、澳大利亚及香港特区的私立教育情况进行考察，使我们大开眼界，打开了思路，为民办教育立法提供了不少有益的经验。



凡是国外立法中比较好，又适合我们目前情况的东西，都应该大胆吸收；有些适合我们的法律条文，可以直接移植。

全国人大经过几十年立法实践，取得了很多好经验，其中一点就是：学习国外先进的立法实践。凡是国外立法中比较好，又适合我们目前情况的东西，都应该大胆吸收；有些适合我们的法律条文，可以直接移植，在实践中进

一步充实和完善。在对国内外进行调研和考察后，我们教育室写出了十几万字的研究报告，对我国私立教育发展的历史，民办教育发展的现状，民办教育的发展趋势，民办教育的法律、法规和规章，以及民办教育立法中的一些问题进行了较为全面深入的研究和分析。同时我们还写出了十几万字的调研报告和考察报告。在此基础上，我们整理出九份民办教育立法参阅材料。这些都为民办教育立法提供了基础。

## 【二】孙霄兵：民办教育立法的新情况与新特点

首先，我们有信心把民办教育法立成一部好法。民办教育立法有些新的特点、背景和形势。就特点而言，同已制定的其他六部教育法相比，民办教育法的特点是：其他法都是公办教育的法，或者是全口径的教育法，而这个法以民办学校为调整对象，也就是说国家和社会对民办教育的发展给予特殊关注；过去制定教育法采取“行政委托”的方式，即全国人大制

定法律，但由国务院委托教育部起草，教育部则委托自己内部的某个司、局起草，而这次是全国人大直接立法；这个法以国务院已经制定的《社会力量办学条例》为基础，而以前的立法则没有国务院先行的行政法规做基础。这三个特点都有利于民办教育立法。

就背景而言，党中央、国务院想通过立法推进民办教育事业发展的意图非常明确，第三次“全教会”的文件和领导讲话中都非常明确地指出了这一点，即大力发展民办教育。非但如此，在制定“十五”规划的时候，有关部门也提出大力发展民办教育的建议。也就是说，大力发展民办教育是一个重要的、不变的政策趋势。

就形势而言，民办教育已经积累了大量的、好的经验，有广泛的社会基础。总之，在这样的新特点、新背景、新形势下制定民办教育法，应该有信心把它立成好法，立成能推动民办教育健康发展的法。

其次，需要明确制定民办教育法的若干原则。我认为除民办教育立法之外，就我国整个教育立法而言，我们已经到了总结经验、回顾历史的关键点。总结改革开放 20 年以来的教育立法，我觉得在今后的立法过程中应处理好以下几个因素。一是处理好中国经验和外国经验的关系，既要充分考虑我国的特色，又要重视和吸收国外的先进经验。二是重视实际情况与理性制度的关系，既注重实践，又考虑到理性的分析。过去的立法有时过于关注实际情况。我国的实践不仅千差万别，而且不断在变化，昨天的经验固定成法，今天可能就不太合时宜。三是处理好当前和长远的关系，既考虑到当前利益，又要学会从未来的视点出发，也就是说从 20 年以后倒过来看今天需要什么，打一点提前量，给民办教育足够的发展空间。四是既要考虑到操作性，又要考虑到原则性。以前我国的立法比较强调原则性，我觉得立法还要注重操作性，否则公说公有理，婆说婆有理，讲不清楚。今后要避免过于抽象的法律条文。五是要在考虑国家利益的同时，充分保护学校、学生和教师的合法权益。

再次，立法要充分反映在第一线工作的校长、教师、办学者、行政部门的意见和要求，要能调动他们的积极性。

最后，要重视民办教育法框架和内容的设计。只有把专家和学者丰富的智慧、创新的意见充分反映到有关部门，立法时才可能有更多的选择，有更丰富的内容可以写。据我所知，全国人大马上就要展开具体的立法工作，但在写条文的时候，究竟有多少东西可以写？我比较担心。

## 二、有关民办教育立法的若干课题

### 【一】侯小娟：民办教育立法中需要重点研究的问题

我简要介绍一下我国民办教育立法中的一些重点和难点问题。

1. 民办教育法调整的范围，民办教育的地位和作用，以及政府对民办教育应采取的鼓励、支持政策。这个大问题，包括如下内容：

- (1) 法律的名称；
- (2) 法律调整的范围，大口径还是小口径，是否需要区分营利和非营利两类管理；
- (3) “国有民办”、“民办公助”、中外合作办学，本法是否要规范；
- (4) 民办教育机构的分类，各种类型的具体分析；
- (5) 市场经济体制的形成与民办教育发展的关系；
- (6) 如何形成公办教育和民办教育共同发展的格局；
- (7) 不同阶段的民办教育是否有不同的地位和作用；
- (8) 对民办学校是否应采取比公办学校更优惠的政策；
- (9) 具体鼓励支持民办教育发展的政策是什么。

2. 对民办学校的管理，包括政府对民办学校的管理，民办学校内部的管理，以及社会与民办学校的关系。这个问题包括以下一些内容：

- (1) 政府行政部门应该怎样管理民办学校，尽量多管，还是尽量少管，多管管什么，少管管什么；

(2) 民办、教育机构设置的审批条件和程序；

(3) 根据多年来民办教育的办学经验，民办学校内部采取什么样的管理体制为好？目前存在的管理体制有董事会负责制、董事会领导下的校长负责制、校长负责制、校务委员会制，还有家长委员会参加学校管理的形式，无论采取什么样的领导体制，目的是为了保证学校的办学方向，保证全面贯彻教育方针，建立有效的监督制约机制；

(4) 校董会的法律地位，设立的条件、程序，以及它的职责，它与政府行政部门的关系；

(5) 校长的法律地位，任职的条件、程序，以及校长的职责，与政府行政部门的关系；

(6) 是否需要建立中介组织，中介组织的组成、职责，与民办教育机构的关系，与政府行政部门的关系。

3. 校产归属问题，包括校产的来源、管理、使用、处理，营利不营利，以及财务管理、审计监督等问题。这个问题包括以下一些内容：

(1) 校产的来源组成；

(2) 校产的归属，包括举办者资金投入的增值部分；

(3) 如何管理使用学校的经费收入；

(4) 学校停办时校产如何处理；

(5) 民办教育的股份制问题，法律中要不要有所规定；

(6) 如何确保民办学校不以营利为目的的实现；

(7) 民办教育机构内部财务制度的建立、管理和监督；

(8) 政府有关部门对民办教育机构财务的管理、监督；

(9) 对民办教育机构的投入者是否应给予回报，回报多少及回报方式。

4. 保障民办教育机构的举办者、办学者、教育机构、教师和学生合法权益问题。这个问题可以从以下几方面考虑：

(1) 举办者和办学者有什么区别是什么，应该是什么关系，比如投资者是否都应该参加校董会，举办者应该有哪些合法权益，举办者应该有什么权力，是否也应该按照投入的多少来分配权力，办学者应该有哪些合法权益；

(2) 学校的法人代表是谁，是董事会还是校长；

(3) 民办学校在哪些方面比公办学校更多的办学自主权；

(4) 教师应该有哪些合法权益，目前存在的问题是什么，怎么解决；

(5) 学生应该有哪些合法权益，目前存在的问题是什么，怎么解决。

下边谈一下我个人对民办教育立法中一些问题的看法，不妥之处由我个人负责。

### 1. 民办教育法调整的范围及名称

民办教育法的名称和它调整的范围直接相联。目前对法律名称有这样几种意见：社会力量办学法、私立教育法、民办学校法、民办教育法。

社会力量办学一词是从《宪法》而来，1982年《宪法》规定：国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。按照宪法规定，社会力量办学应该有以下几种类型：村办小学，国营企业办学，民主党派和其他社团组织办学，私营企业事业组织、民间团体及其他社会组织及公民个人办学。现在又出现了新型的转制学校，也可以算做社会力量办学的一种。社会力量办学是一个极为宽泛的概念，可以说除了政府办学外其他的一切办学都可以称为社会力量办学。

私立教育法的名称与我国国情有些差距，而实际上所谓私立学校也不完全是私人出资、私人办学，出资上有国家的投入、社会的捐赠，办学主体有个人、社会团体，还有民主党派。

有人提出叫民办学校法，这个名称与高等教育法的规定有些矛盾。

《高等教育法》附则第六十八条规定：本法所称高等学校是指大学、独立设置的学院和高等专科学校，其中包括中等职业学校和成人高等学校。本法所称其他高等教育机构是指除高等学校和经批准承担研究生教育任务的科学研究机构以外的从事高等教育活动的组织。按照高教法的规定实际上具有颁发学历资格的学校叫高等学校，而不具备这个资格的学校称高等教育机构。如果叫民办学校法的话，高等教育这块就只规范 30 多所学校，占民办高等学校的比例太小了，而应该规范的没有规范，这个法制定的意义就不大了。

1993 年国家教委制定的《民办高等学校设置暂行规定》是这样界定的：本规定中的民办高等学校，系指除国家机关和国有企业事业组织以外的各种社会团体、组织以及公民个人自筹资金，依照本规定设立的实施高等学历教育的教育机构。1997 年国务院制定的《社会力量办学条例》中的规定是：企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民个人利用非国家财政性教育经费，面向社会举办学校及其他教育机构的的活动，适用本条例。《实施社会力量办学条例若干问题的意见》中又补充说明：国有企业事业组织、工会组织、妇联组织、共青团组织利用国家财政性教育经

费举办的教育机构以及农村乡（镇）政府、村民委员会筹集资金举办的幼儿园、中小学校和农民文化技术学校，仍按公办学校实施管理，不纳入条例的调整范围。这样一来 1997 年的《社会力量办学条例》就与《民办高等学校设置暂行规定》在本质上一致起来。我比较同意陈宝瑜校长提出的观点，民办教育法不规范短期职业技术培训，这块由其他的法律法规去调整。民办教育法规范的除了学历教育这块，也规范高等教育中学制二年以上的全日制助学教育，包括文凭考试教育和自考助学教育。所以我个人的意见认为叫民办教育法为好，它包含民间举办、民间出资和民间管理的意思。三个要件应该是缺一不可。

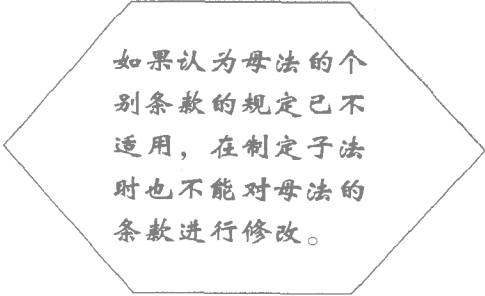
### 2. 转制学校算不算民办学校

转制学校的性质是国有民办学校，有称公立民办学校的，它是介于纯政府办学与纯民间办学之间的一种新型的办学形式。转制学校目前应该说是政府管理，政府除有宏观管理权外，还有任命转制学校的校长以及对转制学校教师的管理权，比如培训、晋升、医疗、养老保险等。从长远看，政府对转制学校的管理权能不能有所改变，改变到什么程度，目前还不好预测，至少从目前的情况看转制学校不能算民办学校，它不具备上边谈到的三个要件。而现在的问题是，民办教育法不去调整它，其他的教育法律能否规范它，比如，收了比公办学校高的学费后，经费的管理、使用、分配问题，如何去审计；人事管理，招生问题，如何行使比较大的办学自主权，也还有个监督制约的问题。这些问题怎么解决，也是需要很好地研究的。如果需要的话，在民办教育法中对转制学校可以考虑单列条款进行特殊规范或说明。

### 3. 关于民办学校的财产归属及不以营利为目的的问题

《教育法》第二十五条第三款规定：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。《教育法》是教育的大法，是母法，民办教育法作为子法，必须与教育母法相一致。有人提出《教育法》第二

十五条第三款已不适用，需要修改。法律条文的修改是个很严肃、很慎重的事，不是短时间可以解决的，也不是谁想修改就可以修改的，法律一经



如果认为母法的个别条款的规定已不适用，在制定子法时也不能对母法的条款进行修改。

出台就具有相对的稳定性。如果认为母法的个别条款的规定已不适用，在制定子法时也不能对母法的条款进行修改，因此现在我们制定民办教育法还要依据《教育法》规定的基本原则。

目前民办学校的财产主要由以下几部分组成：国家的优惠或投入、社会各界的捐赠、个人或企业的投入、学生缴纳的建校费和学费。

国家优惠或投入形成的校产归国家所有，在学校存续期间归学校管理使用。学校停办后如继续举办社会公益事业，由新的公益事业单位管理使用，否则国家将投入部分收回。

捐赠部分形成的校产，在学校存续期间归学校所有，由学校管理使用；学校停办后归社会所有，继续举办社会公益事业，不可挪作他用。学生缴纳的建校费和学费形成的校产，在学校存续期间归学校所有，学校停办后归社会所有，继续举办社会公益事业。对于个人或企业投入部分形成的校产归属有几种观点：（1）按《社会力量办学条例》的规定，可以认为个人或企业投入部分归个人或企业所有，在学校存续期间不可抽回，学校停办时可以收回本金，没有回报，法律的这种规定视为不以营利为目的；（2）个人或企业的投入在学校存续期间可以分期分批地抽回本金，没有回报，法律的这种规定可以视为不以营利为目的；（3）个人或企业的投入，在学校存续期间或学校停办时可以抽回本金，还应该有回报，可参考银行存款利息、贷款利息或者社会集资的利息给予回报，如果法律作了这样的规定也可以视为不以营利为目的。关于校产增值部分的归属问题有以下看法：（1）校产的增值部分归投入的个人或企业所有；（2）个人或企业投入部分产生的增值归个人或企业所有，国家投入的部分产生的增值应归国家所有，其他投入部分产生的增值应归社会所有。现在的问题是，投入者连本带息收回后，投入者与学校还有没有财产关系。

如果投入办学者靠办学发了大财，那他一定是侵犯了受教育者的合法权益，一定违背了《教育法》不得以营利为目的的规定。

我个人的意见是同意给投入者一定的回报，但不能让办学的投入者暴富、巨富。如果投入办学者靠办学发了大财，那他一定是侵犯了受教育者的合法权益，一定违背了《教育法》不得以营利为目的的规定。至于个人或企业连本带息收回投资

后，投入者与学校的财产就没有任何关系了。

#### 4. 对股份制办学的几点看法

“股份制”是一个经济学名词，现在用于教育，就有些问题。我有这么几点看法。

(1) 股份制的本质特征就是营利，就是要赚钱，这与教育是培养社会主义事业的建设者和接班人的根本目的是相违背的。

(2) 股份制办学应该有法律依据。我国有关股份制的法律规范，就是 1993 年全国人大常委会通过的《公司法》。依照《公司法》的规定，股份制的实现形式就是有限责任公司和股份有限公司。有限责任公司和股份有限公司的设立都有一套严格的法定程序。教育股份制办学显然没有按《公司法》规定的程序设立。

“股份制”是一个经济学名词，现在用于教育，就有些问题。

(3) 股份制是一个特定的概念，有它一定的内涵，不能随意加以解释。股份制办学实质上是一种集资办学的形式，它的建立及所要达到的目的与股份制有着本质的区别，所以不叫股份制为好。如果股份制学校再分红，那问题就更大。

#### 5. 国家应该对民办教育采取优惠的扶植政策

长期以来国家主要靠政府文件、法规对民办教育进行管理。这些政策文件和规章也是在民办教育出现问题时，为了解决问题而制定的，更多的是为了限制，为了管住，因而具有较多的管理和限制的色彩，缺少支持和鼓励的色彩。1996 年国家教委关于加强社会力量办学管理工作的“通知”中明确提出：各级教育行政部门要认真贯彻“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针。应该认识到，国家对民办教育的鼓励和扶持原则，同时也是政府的职责。各级人民政府应为社会力量依法举办的学校提供办学的便利，并在可能的条件下给予适当帮助，包括提供经济的资助解决实际困难，如解决征地、建校工作中的困难，以及师资培训，教学指导等多种方式，帮助社会力量举办的学校发展。当然，由于我国经济水平还不高，国家的教育投入与实际需求还有较大差距，教育经费十分紧张，目前还很难从经费方面给社会力量办学中使用非公有资金举办的学校以帮助，但各级人民政府和教育行政部门应以可能的方式对民办教育给予扶持，以充分体现国家一贯支持社会力量办学的原则。

目前我国已经通过的法律、法规中对教育事业税收优惠作了若干规

定。主要有：用于教学的进口仪器、设备免征增值税，教育劳务免征营业税，向教育的捐赠，在年度应纳税所得百分之三以内的部分，准予扣除，学校用地免征耕地占用税，学校所立的书据免征印花税，教学设施免征固定资产调节税，农业学校进行农业试验的土地，免征农业税，学校免税契税，等等。但如何理解“教学”、“教育劳务”、“教育”、“从事办学”等概念，由于没有权威的法律解释，所以也有不同的理解。《营业税暂行条例实施细则》中对学校及其他教育机构作了解释，即学校及其他教育机构，是指普通学校以及地、市级以上人民政府或者同级政府的教育行政部门批准成立、国家承认其学员学历的各类学校。原则上我们认为以上这些规定应该既适用公办教育，也适用民办教育。但是目前我们了解到，各地对以上一些法律规定执行不一，有的地方给予民办教育较多的减免税，有的地方较少，各地很不平衡。就我们了解到的情况看，目前民办学校纳税的税种主要有：营业税、学校所得税、城镇土地使用税、耕地占用税。要使民办教育健康发展，就要保护民办学校的合法权益，应该对民办学校与公办学校一样实行减免税。总之，现在各地普遍的情况是，对民办教育支持、鼓励不够，限制、约束偏多。民办教育法的制定中，要着重研究解决好这个问题，用法律来保障民办学校的合法权益，真正形成公办教育与民办教育共同发展的格局。

## 6. 现行法律、法规对民办教育的规范存在不足之处

### (1) 关于民办学校的审批问题

目前有权审批民办学校的部门有教育部、劳动部及有关部门。这种多头审批造成管理的不统一和混乱，不利于民办学校的管理和发展。黑龙江省地方性法规中的有关规定可以借鉴。黑龙江省地方性法规是这样规定的：一些特殊专业学校或教育培训机构，先经业务主管部门同意，再报教育行政部门审批。为了便于统一管理，民办学校的审批权还是统一归口由教育行政部门管理为好。

### (2) 关于民办学校的领导体制问题

为了加强对民办学校的领导，建议民办教育法中具体规定民办学校内部的领导体制。目前民办学校中，领导体制有多种，其中董事会制占了相当比例。立法时应对现行的各种领导体制进行认真地研究和总结。在法律中对民办学校的内部领导体制，给予明确规定。民办学校内部的领导体制的确定，要有利于保证民办学校的社会主义方向，保证民办学校的教育、教学质量，保证民办学校不以营利为目的。总之，要保证民办学校全面准

确地贯彻国家教育方针。

### (3) 关于民办学校校产归属问题

《社会力量办学条例》中没有明确民办学校校产的归属。只是在第四十三条中规定：教育机构清算的剩余财产，返还或者折价返还举办者的投入后，部分由审批机关统筹安排，用于发展社会力量办学事业。这一条规定，实际上是承认举办者的投入应属于个人所有，学校停办时再返还。但是这里有这样几个问题没有解决：学校在运行中产生了增值，这部分属于谁所有；举办者的出资只能在学校停办后收回，办学过程中是否可以收回，在什么情况下可以收回；对于举办者的出资是否可以给回报，回报多少，以什么形式回报等等，法律都没有回答。

### (4) 关于对民办学校优惠政策问题

对民办学校的优惠政策应该和公办学校一视同仁。而目前对公办学校的优惠政策也没得到很好的落实，因而有必要在民办教育法中对有关的优惠政策予以重申。还有人认为，民办教育减轻了政府负担，应该给民办学校更多的优惠政策。为了切实落实对民办学校的优惠政策，民办教育法应该明确规定给民办学校的具体优惠政策，同时规定切实可行的措施予以保证。

### (5) 关于保护教师合法权益问题

《社会力量办学条例》第十条规定：社会力量举办的教育机构及其教师和学生依法享有与国家举办的教育机构及其教师和学生平等的法律地位。但是由于没有相应的政策规章予以落实，民办学校的教师建设存在不少问题。教师的档案没地方存放，教师评职称没有名额，教师的医疗、养老保险没有保障，教师的业务培训没有有效途径。这些问题是否也需要在民办教育法中加以具体规定。

## 【二】胡卫：民办教育立法中有争议的问题

民办教育立法是大家现在比较关注的热点问题。中国的民办教育立法与国外的私立教育法有关，但不尽相同，因为中国的国情（包括民办教育在发展过程中出现的实际问题）同国外私立教育在发展过程中遇到的问题是不一样的。目前大家比较关注的问题大致有以下几个。

### 1. 民办教育立法的范围

这是一个颇有争议的问题。立法的范围究竟是大还是小？是包括社会力量所办的各级各类教育机构（从托儿所到大学，从正规教育到非正规教育，从义务教育到非义务教育），还是仅仅针对正规的民办学校？如果把立法的范围定得过于宽泛，法律的有关条文就难以细化。很多人希望民办教育立法仅仅针对正规的民办学校。在日本和台湾，私立教育法也只针对正规的私立中小学和大学。

### 2. 民办学校的概念

民办学校究竟指哪类学校？这个问题也不是很清楚。现在大致有三种观点。第一种，根据经费来源区分公办、民办学校，主要依靠国家财政拨款所办的学校属公立学校，除此之外均为民办学校。但有两种倾向值得重视：一是国家对私立（民办）教育的资助力度在逐步增加，在澳大利亚，政府对私立教育的资助已经达到 76%；二是公办学校的筹资渠道亦在不断多样化。因此不能说政府资助多的学校就是公立学校，多渠道筹措教育经费的学校就是民办学校。仅以经费来源来界定民办学校可能无法全面反映民办教育发展的现实状况。

第二种，区分民办学校的所有者和经营者。陈桂生老师有篇文章谈到这个划分。文章在《教育发展研究》刊出后，引起一定的争议，有人同意，有人反对。陈老师把“办”分为“举办”和“经办”，把所有权和经营管理权相分离。

第三种，根据产权来界定民办学校。现在有一种光谱现象，即公办、民办教育之间的界限比较模糊，在纯政府投入的公办学校和纯民间资金投入的民办学校之间出现了一系列模式。其中最突出的一个问题是，如何界定公办转制学校。实际上，公办转制学校中有两种情况比较突出：一是公办学校通过制度创新，改变投资体制和管理体制，最终产权关系发生变化，可以纳入民办教育的管理范围；二是所谓的翻牌学校，只是将公办学校翻牌，增加收费，这类学校不是民办学校，仍应算是公办学校。

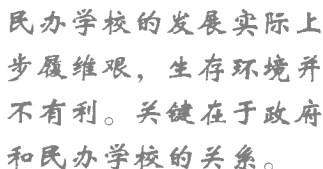
### 3. 民办教育的法律地位是什么

原先，民办教育被定位于弥补政府教育经费的不足。实际上，这是民办教育发展的直接动因。但是，教育的终极关怀在于教育本身，民办教育的最重要功能主要体现在两个方面。第一，通过发展民办教育，使公办、民办学校相兼互补，探索国家机制怎样同市场机制相结合，形成政府办学为主，公办教育和民办教育共同发展的格局。现实中存在许多问题。有人

认为私营经济发展充分的地方（如温州）民办教育也应充分发展，这个观点不完全正确，因为办好义务教育是政府的主要责任。在资本主义国家，政府通过财政制度和税收制度把纳税人的钱集中起来，用于发展义务教育。另外，政府也应该推进教育机会均等。至于非义务教育，应该放开，让民办学校充分介入。民办学校有比较完善的成本核算机制，注重效益，公办学校有长期积淀下来的教育经验，两者应该相兼互补。我不赞成对民办教育的发展定比例，公办、民办教育应该互相学习、共同发展。第二，增加教育供给方式的多样化和选择性。日本每年发表的《教育白皮书》都提到，日本的私立教育为整个日本的教育作出了很大的贡献，主要是提供了多样化的选择。

问题是，现在民办教育和公办教育实际上很不平等。吴华提出“体制歧视”的观点，认为政府只管公办教育，在招生和师资政策等方面，公办、民办学校明显不平等。因此，确定民办教育的法律地位非常重要。

#### 4. 政府与民办学校的关系



民办学校的发展实际上步履维艰，生存环境并不有利。关键在于政府和民办学校的关系。

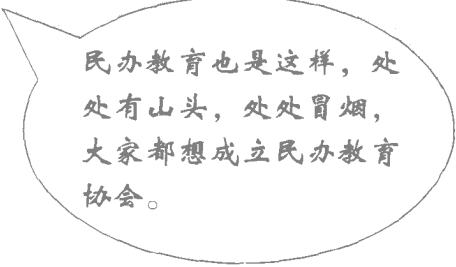
每个人都认为现在民办教育的发展势头前所未有地好，政府的政策前所未有地好，但民办学校的发展实际上步履维艰，生存环境并不有利。关键在于政府和民办学校的关系。许多文献和领导人讲话都提得

很好，政府宏观管理，社会广泛参与，学校自主办学。宏观管理意味着把学校应该享有的办学自主权交给学校。社会广泛参与是把企业的经营资金和个人的金融资金引入民办教育。学校自主办学的前提取决于政府如何宏观管理。政府该管什么，不该管什么？这个问题没有很好地解决。由于政府控制着学校的主要资源，如土地、校舍、教师、招生、收费政策等，它可以根据个人的主观愿望单向地控制教育资源，影响学校的自主办学。因此，立法在规范学校办学行为之外，有必要规范政府的行为。学校要依法办学，政府也要依法行政。除立法外，资助也很重要。政府按理应该资助民办学校，其目的，一是便于学校把主要精力放在教学上，二是推进教育机会均等，三是对民办学校进行相应的管理。

在我们召开的民办学校举办者和专家座谈会上，政一校关系问题非常突出，学校反映发展空间不好。主要有两种情况：一是政府放任不管；二是政府全程全方位地管，从人事、经费使用、教材到评价，像管公办学校

那样管民办学校。康宁老师今天跟我讲：“你们上海市民办教育研究所是一个民办的研究机构，活动应该比较宽松。”但我们还是要受制于政府的管理。

为理顺政府与学校的关系，建立中介机构至关重要。我们国家是一个人民当家作主的国家，但在过去高度的计划经济体制下，人民参与管理的权限和形式非常有限。在市场经济条件下，有必要建立中介组织。但现在的中介机构要么是政府办的，要么人员



民办教育也是这样，处处有山头，处处冒烟，大家都想成立民办教育协会。

层次不高。民办教育也是这样，处处有山头，处处冒烟，大家都想成立民办教育协会。中介机构有哪几种？我们作了大致的区分：一是研究咨询型机构，为政府部门的决策服务；二是鉴定型机构，参照既定目标，评价达标程度，授予证书或证明；三是行业协会型的自律性机构。我国的中介机构极不完善。中介机构应成为政府和学校间的桥梁。

### 5. 学校管理问题

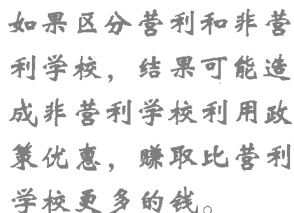
学校的自主管理取决于三方面因素：一是下放给学校的权限范围，如教育目标、用人、收费、招生。现在都讲民办学校拥有办学自主权，实际上除了经费使用权和人员聘用权外，教育教学方面的权很少，只是有限的自主权。二是政府把权限下放到哪一级，即明确中央有什么权，地方有什么权，学校有什么权，学生有什么权，家长有什么权。三是民办学校在办学过程中受到外界影响的程度，包括政策、领导人讲话和规章制度。现在有一种钟摆现象，今天领导人这么讲，就偏向这一边，明天领导人那么讲，又偏到那一边。学校成天疲于奔命，很难自治。教育是有规律的，一以贯之才能把学校办好。

当然，民办教育立法不可能对学校内部管理的所有问题加以规范，一个核心的问题是建立学校董事会。学校法人独立化的关键，是确立董事会的法律地位。现在董事会的问题很多，例如，所有权和经营管理权不分，董事长和校长的权限不明，权力缺乏制衡。西方国家立法、执法和司法三权鼎立，日本的私立教育法中也有“理事会”（类似我们的“董事会”）、“评议会”（审议理事会的决策）和“监事”（监督董事会的工作），这也是三权分离的做法。参与的人多了，可以相互制约。如果没有三权分立，就

容易乱套。这类问题应该在立法中占有比较重要的位置。

#### 6. 财务监管

对于“不以营利为目的”的提法，现在可以说是众说纷纭，莫衷一是。有人说要区分营利机构和非营利机构，我以前认为这是对的，后来想想也不对。为什么？我现在办学校，有这样一种切身的体会：我们国家的财产是全民所有，财产所有者说起来是人民，但“人”是没有的，而是由政府管理者来代表人民的利益。问题是，管理者和人民的利益有时不完全一致。你跟政府的关系好，就可能得到廉价的土地和校舍，一下就省了几百万元甚至几千万元。如果区分营利和非营利学校，结果可能造成非营利学校利用政策优惠，赚取比营利学校更多的钱。前两天还在说要区分营利与非营利学校，现在感觉是区分不清楚的。我认为，“不以营利为目的”要有具体的规范措施，分清哪些可做哪些不可做，比如对民办学校进行财务审计，向有关部门报告学校的年度情况，公布办学理念，检查课时数是否达标等，如果达到了这些标准，就是不以营利为目的，否则就是以营利为目的。随着研究的深入，这方面的问题会越来越多。我们不要从本本出发，只看国外怎么做，或者理论上应该怎么讲，而是要从中国的实际出发。



如果区分营利和非营利学校，结果可能造成非营利学校利用政策优惠，赚取比营利学校更多的钱。